

Chronique de jurisprudence financière

La Cour des comptes



Michel LASCOMBE
Professeur à l'IEP de Lille



Xavier VANDENDRIESSCHE
Professeur à l'Université de Lille-II, GERAP-GREEF

Nous entamons ci-dessous la publication des premiers arrêts rendus par la Cour des comptes suite à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (1) qui a affirmé, ce qui ne semblait guère faite de doute, l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 1 à la procédure de jugement des comptes patents et de fait. Il ne s'agit à l'évidence pas seulement d'une pétition de principe dans la mesure où tous les éléments du droit au procès équitable tels qu'ils résultent notamment de la jurisprudence de la Cour européenne, sont désormais directement applicables au juge des comptes et invocables par ses justiciables. On pouvait légitimement s'attendre à des innovations procédurales pour tenir compte de cette évolution : communication du rapport et des conclusions du Ministère public, extension de l'audience publique, interdiction absolue au rapporteur de participer au délibéré, voire rénovation de la règle du double arrêt... Las ! La lecture des arrêts ci-dessous reproduits laisse un sentiment amer et semble accréditer l'idée qu'il ne s'est rien passé à Strasbourg, ou si peu de choses. Certes, la Cour des comptes ne peut, à elle seule, procéder à la nécessaire rénovation de l'ensemble de ses procédures et le législateur doit y prendre sa part. Reste que la juridiction financière a, par le passé, déjà su faire preuve d'audace procédurale pour se mettre en conformité avec l'évolution des mentalités et du « sentiment » du justiciable. Même la CDBF avait su anticiper la décision Lorenzi (CE 30 octobre 1998, *Rec. CE* 374) pour adapter sa procédure en mettant en place des audiences publiques (CDBF, 20 mars 1996, Institut national de la promotion supérieure agricole, *Rec CE*. 646) lors même que la loi prévoyait let du reste prévoit toujours (art. L. 314-15 du CJF) le contraire. Il nous semble que le juge du Palais Cambon doit prendre garde au risque, de plus en plus criant, d'une cassation systématique de ses arrêts par le Conseil d'Etat, précisément pour violation du droit au procès équitable. Quelle serait alors l'utilité de cette juridiction, persistant à ne pas juger les comptables mais seulement les comptes et progressivement enfermée entre le risque de la cassation et la probabilité maximale de remise gracieuse par le ministre des Finances ? Faut-il rappeler que la Cour des comptes est garante du respect de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ?

Résumés de jurisprudence résumés

Cour des comptes, 4^e Chambre, arrêt n° 38988, 25 mars 2004, Commune de Privas

Appel ; appel du comptable l'infirmité du jugement. Dépenses ; primes, indemnités, rémunérations accessoires.

S'agissant de primes ou indemnités versées à des fonctionnaires, le comptable doit s'assurer qu'elles sont bien autorisées par les textes en vigueur (C. comptes, 12 juillet 1984, Budget annexe des monnaies et médailles, *Rec. C. comptes* 77. C. comptes, 5 mai 1988, ENS horticole de Versailles, *Rec. C. comptes* 61). Dès lors que le texte de référence encadre précisément la prime dont s'agit, il n'est pas possible de l'attribuer plus largement et en particulier d'étendre une prime prévue pour les agents des services informatiques aux simples utilisateurs (C. comptes, 15 mai 2003, Communauté de Communes du pays de Laval, *La Revue du Trésor* 2004.208). Il n'est pas davantage possible de justifier par l'omission d'une catégorie de bénéficiaires dans un texte le paiement d'une prime en l'absence de disposition spécifique (C. comptes, 9 juin 1994, référé n° 5998, *Rec. C. comptes* 231). Le comptable doit s'assurer que les bénéficiaires remplissent bien les conditions prévues par les textes, tant ceux

créant la prime que ceux l'attribuant à tel bénéficiaire (C. comptes, 24 avril 2004, Université de Reims, *La Revue du Trésor* 2004.551). Si une condition n'est pas prévue par les textes, le comptable ne peut y subordonner l'attribution de la prime (CE, 23 février 2000, Min. Fonction publ., *La Revue du Trésor* 2000.463 ; *Rec. CE, T.*, 913).

Le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la Fonction publique territoriale a institué au profit des fonctionnaires territoriaux la nouvelle bonification indiciaire instaurée par l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant diverses dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, dans le prolongement du protocole d'accord conclu le 9 février 1990 entre le Gouvernement et les principales organisations syndicales représentatives de fonctionnaires. L'objectif initial du dispositif visait à tenir compte de la situation des agents exerçant une responsabilité ou une technicité particulière et la NBI est ainsi attachée à l'exercice d'une fonction ; son attribution est par conséquent automatique au bénéfice des agents exerçant les fonctions énumérées à l'article premier du décret de 1991. Initialement, ce texte ne prévoyait que sept catégories de bénéficiaires (2). Mais cette

liste a fait l'objet de très nombreuses modifications (3) et a ainsi connu des extensions successives rendant ainsi d'autant plus difficile la tâche du comptable local chargé de verser ladite bonification. En effet, comme le rappelle la Cour dans la présente espèce, aucun arrêté attributif n'est nécessaire s'agis-

(1) Cour européenne des droits de l'homme, décision sur la recevabilité, 7 octobre 2003, Richard-Dubarry c/ France, req. 53929/00, *La Revue du Trésor* 2004.307. Cour européenne des droits de l'homme, décision sur la recevabilité de la requête n° 58675/00 présentée par Michel Martinie contre la France, *La Revue du Trésor* 2004.368. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt, 1^{er} juin 2004, Richard-Dubarry c/ France, req. 53929/00, *La Revue du Trésor* 2004.550.

(2) Pour mémoire : 1^o Puéricultrices : 13 points majorés ; 2^o Directrices de crèche : 15 points majorés ; 3^o Laborantins et techniciens de laboratoire, manipulateurs d'électroradiologie et psychopédagogues : 13 points majorés ; 4^o Fonctionnaires appartenant au cadre d'emplois des adjoints administratifs et exerçant les fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants : 15 points majorés ; 5^o Attachés territoriaux exerçant les fonctions de secrétaire général dans les communes de 2 000 à 5 000 habitants : 30 points majorés ; 6^o Adjudants-chefs des sapeurs-pompiers professionnels : 16 points majorés ; 7^o Fonctionnaires appartenant aux cadres d'emplois des agents d'entretien, des agents techniques, des agents de salubrité et des conducteurs territoriaux exerçant des fonctions à caractère polyvalent dans les communes de moins de 2 000 habitants : 10 points majorés.

(3) Décrets du 25 septembre 1992, 9 novembre 1992, 22 septembre 1993, 12 septembre 1994, 12 mars 1996, 11 septembre 1996, 29 mai 1997, 27 octobre 1998, 22 novembre 2000, 28 décembre 2001 et 23 juillet 2005 modifiant le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

sant de la NBI dès lors qu'elle est « liée, non au corps ou au grade des fonctionnaires, mais aux emplois qu'ils occupent compte tenu de la nature des fonctions qui y sont attachées » (4). Il incombe ainsi au comptable de constater le caractère superflu de tels arrêtés (quand ils interviennent) et de s'assurer de la légalité du versement de la NBI dès lors que les emplois occupés par les agents en cause ont été précisément identifiés par la collectivité et entrent dans la liste fixée par le décret de 1991 modifié.

Extrait

Sur le fond :

Attendu que la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, ayant relevé que divers mandats avaient été payés en 1999 et 2000 à deux agents de la commune de Privas au titre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) alors que les décisions du maire attribuant cette NBI leur étaient postérieures, a constitué M. Georges, comptable à cette époque, débiteur des sommes de 3 044,47 € et 2 012,13 €, correspondant aux versements respectifs de la NBI à M. Gioanni, directeur d'établissement d'enseignement artistique, et à M. Dolorian, attaché territorial ;

Attendu que le comptable fait valoir en défense que, en application du décret du 24 juillet 1991 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale, la NBI est due aux agents des collectivités territoriales dès lors que les conditions de grade et de fonction fixées par ce décret sont remplies ;

Attendu que le décret du 24 juillet 1991 institue une nouvelle bonification indiciaire versée mensuellement à certains fonctionnaires territoriaux dont la liste est donnée en son article premier qui précise, en particulier, l'ouverture du droit, au 1^{er}, aux « professeurs d'enseignement artistique exerçant les fonctions de directeur d'enseignement artistique » et, au 54^o, aux « attachés assurant les fonctions d'encadrement d'un service requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines... » ;

Attendu que, M. Gioanni a été intégré à compter du 1^{er} octobre 1991, en qualité de directeur de l'école de musique de la commune, au poste de professeur territorial d'enseignement artistique de classe normale ; qu'il remplissait donc à l'évidence les conditions fixées par l'article premier-19^o du décret du 24 juillet 1991 pour percevoir la NBI, la décision par laquelle le maire lui en a ouvert explicitement le bénéfice par arrêté du 9 février 2001, rétroactif au 1^{er} février 2001, étant de ce fait, superflue ; que la requête de M. Georges à ce sujet doit dès lors être admise ;

Attendu, par contre, que M. Dolorian a été nommé attaché territorial stagiaire par un arrêté du maire de Privas, en date du 26 mai 1999, qui ne précisait pas les fonctions qu'il devrait exercer ; qu'aucune preuve n'est apportée de sa nomination comme chef du service des ressources humaines et des affaires générales de la commune entre mai 1999 et février 2001 ; que cette nomination n'est, en effet, avérée que par l'arrêté du maire de Privas, daté du 8 février 2001, attribuant expressément la NBI à M. Dolorian à compter du 1^{er} février 2001 ;

que ce n'est donc qu'à partir de cette date fixée par cet arrêté que M. Dolorian remplissait les conditions prévues pour bénéficiaire de la NBI ; que dès lors la requête de M. Georges doit être rejetée sur ce point ;

Attendu que le comptable invoque également, une note de service de la DGCP, mentionnant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la prise d'un arrêté dans le cas présent ; mais attendu que la décision du juge des comptes ne saurait être liée par les positions adoptées par l'Administration ;

Attendu que le comptable allègue en outre que la NBI n'est pas mentionnée dans la liste des pièces justificatives à joindre au cas de paiement des dépenses des personnels territoriaux et que le juge des comptes ne peut exiger que les contrôles des comptables soient effectués à partir de pièces non énumérées dans cette liste ; mais attendu que le débet prononcé par la chambre régionale des comptes n'est pas fondé sur le non-respect des prescriptions du CGCT en matière de pièces justificatives ;

Attendu, enfin, que M. Georges fait valoir que la NBI a déjà été payée depuis 1991 à l'un des deux agents concernés, sans que sa responsabilité soit pour autant mise en cause ; mais attendu qu'il est de jurisprudence constante que le juge des comptes peut prononcer des injonctions ou des débet qui ne couvrent pas toute la période où l'erreur en cause a été constatée ;

**Par ces motifs,
Statuant définitivement,
Ordonne :**

La requête de M. Georges est recevable ;
Le jugement de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes en date du 11 juin 2003 est confirmé en ce qui concerne le débet de 2 012,13 € relatif à la NBI versée à M. Dolorian, et infirmé en ce qui concerne le débet de 3 044,47 € relatif à la NBI versée à M. Gioanni.

Conclusions n° 186 du 12 mars 2004 (extrait)

Sur le fond :

Rappelons que le jugement du 11 juin 2003 de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes constituant M. Georges débiteur est motivé par le caractère irrégulier du versement de la NBI au motif que, conformément à l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 et au décret d'application n° 91-711 du 24 juillet 1991, la NBI peut être versée mensuellement aux fonctionnaires territoriaux précisément mentionnés dans les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière, ceci supposant que les emplois qui y ouvrent droit ont été précisément identifiés par la collectivité (CE, 2 février 1998, Robert : la NBI est « liée, non au corps ou au grade des fonctionnaires, mais aux emplois qu'ils occupent compte tenu de la nature des fonctions qui y sont attachées, et elle n'est donc pas un avantage à caractère statutaire ») ; que la Chambre a relevé que cette appréciation de la collectivité sur les deux emplois en cause n'avait été formulée que par la décision attributive du maire de Privas de février 2001 et que tous les paiements des fonctionnaires étaient donc dépourvus de fondement juridique ;

En premier lieu, constatons que le comptable fait valoir que le décret du 24 juillet 1991 précité prévoit explicitement l'attribution de NBI aux professeurs d'enseignement artistique exerçant les fonctions de directeur d'établissement artistique (art. 1^{er}-19^o, 30 points) et aux attachés assurant des fonctions d'encadrement d'un service requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines (art. 1^{er}-54^o, 25 points majorés) ; qu'il en déduit que la nomination des deux intéressés aux emplois en cause comme directeur de l'école municipale de musique et chef du service des ressources humaines, qui serait intervenue par arrêtés respectifs des 29 mars 1988 et 26 mai 1999, suffit à leur avoir ouvert le bénéfice de la NBI, « les conditions de grade et de fonction étant nécessaires et suffisantes pour que la NBI soit due », sans qu'un arrêté attributif individuel soit nécessaire ;

Observons, s'agissant du directeur de l'école de musique, qu'un arrêté du 29 mars 1988 a nommé M. Gioanni comme directeur stagiaire pour un an en indiquant qu'il percevait le traitement correspondant au premier échelon de son emploi sans mention d'aucune autre rémunération ; que, par arrêté municipal du 17 mars 1992, M. Gioanni, toujours directeur de l'école de musique, a été titularisé dans le cadre d'emploi de professeur territorial d'enseignement artistique (condition nécessaire à l'attribution de la NBI au titre du décret de 1991) grâce à une transformation d'emploi délibérée auparavant par le Conseil municipal le 24 février 1992, et ce rétroactivement à compter du 1^{er} octobre 1991, avec la rémunération principale afférente au 3^e échelon de son grade ; qu'il en résulte que, en 1999 et 2000, il remplissait à l'évidence les conditions d'attribution automatique de la NBI fixées par le décret de 1991, la circonstance que le maire lui en ait ouvert explicitement le bénéfice par arrêté du 9 février 2001, rétroactif au 1^{er} février 2001 étant en fait superflue ; que le débet doit dès lors être infirmé en ce qui concerne cette dépense à hauteur de 3 044,47 € ;

S'agissant de l'autre cas, celui de M. Dolorian, relevons que l'intéressé a été nommé attaché territorial stagiaire par un arrêté du 26 mai 1999 qui ne précise aucunement les fonctions qui lui seront confiées ; que le dossier ne comporte aucune pièce lui reconnaissant l'exercice de responsabilités dans le domaine des ressources humaines avant l'arrêté municipal du 8 février 2001 par lequel il a été décidé qu'il bénéficierait d'une NBI au motif qu'il exerçait des « fonctions d'encadrement d'un service requérant une technicité dans le domaine des ressources humaines », condition fixée par le décret de 1991 (5) ; qu'en conséquence, le comptable ne pouvait lui verser de NBI antérieurement au 1^{er} février 2001, date d'effet de cet arrêté, le grade d'attaché territorial n'étant pas suffisant pour justifier l'attribution de la NBI ;

En déduisons que le moyen élevé par M. Georges en ce qui concerne ce deuxième type de dépenses doit être écarté ;

(4) CE, 2 février 1998, Robert, Rec. CE, T., 991.
(5) Dans sa requête, l'appelant se borne à indiquer que M. Dolorian aurait reçu notification de l'intitulé et de l'étendue de son poste par courrier séparé, courrier dont le dossier d'appel ne comporte pas la trace.

En deuxième lieu, estimons que les autres moyens évoqués par le comptable ne sauraient être retenus :

– le fait que la Direction générale de la Comptabilité publique ait seulement recommandé qu'un arrêté municipal, non obligatoire, soit pris pour attribuer nominativement une NBI, est sans effet sur le raisonnement qui précède en ce qui concerne M. Dolorian : l'arrêté municipal de 2001 était nécessaire non pas en ce qu'il octroyait une NBI qui n'avait pas besoin d'un texte explicite nominatif pour être versée mais en ce qu'il qualifiait le poste exercé par l'intéressé et le faisait entrer de ce fait dans la catégorie couverte par l'article premier-54^o du décret de 1991 ;

– l'absence de toute référence à la NBI dans la nomenclature des pièces justificatives à soumettre aux comptables locaux ne peut être invoquée à l'encontre du jugement de la Chambre qui n'a pas fondé son raisonnement sur une méconnaissance de ladite nomenclature ;

– le fait que le paiement de la NBI ait été payé à M. Gioanni depuis 1991 sans faire l'objet d'intervention du juge des comptes avant l'exercice 1999 ne suffit pas à exonérer le comptable de sa responsabilité pendant les exercices sous revue ;

Concluons à l'infirmité du jugement en ce qui concerne la NBI versée à M. Gioanni et à sa confirmation en ce qui concerne M. Dolorian, sauf à ce que la Cour reçoive avant de statuer la preuve que le comptable était informé de ce que l'intéressé aurait été nommé chef du service des ressources humaines de la ville de Privas avant 1999.

Cour des comptes, 4^e Chambre, arrêté n° 39149, 25 mars 2004, Commune de Franconville-la-Garenne

Appel ; appel de l'ordonnateur (appel irrecevable) ; certificat libératoire (6).

Ce sont les représentants légaux des personnes morales de droit public et eux seuls qui peuvent former appel devant la Cour (C. comptes, 9 juin 1988, Association syndicale des propriétaires du domaine de Beauvallon à Sainte-Maxime, *Rec. C. comptes* 163. C. comptes, 12 octobre 1995, Président du SIVOM Les Essarts - Le Perray, *La Revue du Trésor* 1996.178. V., s'agissant de l'appel formé par le président d'un SIVOM contre un jugement venant lever des injonctions au regard de créances non recouvrées, C. comptes, 12 octobre 1995, président du SIVOM Les Essarts - Le Perray, précité. C. comptes, 16 janvier 1997, 10 juillet 1997, 12 mars 1998, Président du CCAS de Bendejun, *La Revue du Trésor* 1998.421).

Le représentant de la personne morale doit avoir été autorisé à faire appel par l'assemblée délibérante lorsque cette formalité est exigée ; le seul fait de « tenir informée » l'assemblée délibérante n'est pas suffisant (C. comptes, 23 février 1999, Association syndicale autorisée « vidanges de Corrège et Camargue Major », *La Revue du Trésor* 2000.377. C. comptes, 7 avril 1999, Association syndicale autorisée du Parc de Maisons-Laffitte, *La Revue du Trésor* 1999.618 ; *RFD adm.* 2000.1133). La Cour s'assure d'ailleurs que la légalité de la délibération autorisant l'exercice de l'appel n'a pas été contestée par le préfet

(C. comptes, 14 décembre 1989, 21 décembre 1989, 22 mars 1990, OPHLM de Caen, *Rec. C. comptes* 103 ; *La Revue du Trésor* 1991.47).

Les représentants légaux des personnes morales concernées peuvent interjeter appel même si le comptable a été constitué débiteur envers ladite personne morale (C. comptes, 26 novembre 1991, Centre hospitalier général d'Antibes, *Rec. C. comptes* 104). C'est le cas en particulier lorsque la collectivité publique entend démontrer que la chambre régionale a excédé sa compétence (C. comptes, 25 octobre 2001, Région Languedoc-Roussillon, *La Revue du Trésor* 2002.549 ; *RFD adm.* 2003.605). C'est le cas également dans l'hypothèse où la commune conteste l'interprétation donnée par une chambre régionale de l'exacte imputation des dépenses (C. comptes, 29 novembre 2001, Commune d'Aubagne, *La Revue du Trésor* 2002.712).

Toutefois, lorsque l'appelant a délivré un certificat libératoire au comptable sortant, il est considéré comme ayant renoncé à poursuivre le comptable à raison de son défaut de diligences ; il est dès lors irrecevable à élever appel d'un jugement conforme à ce certificat. Cet arrêt a toutefois été rendu sur conclusions contraires du Ministère public qui avait estimé qu'il serait abusif « de vouloir priver l'ordonnateur de sa faculté d'appel au motif qu'il a émis un certificat administratif qui, sur le fond, exprime une position à un moment donné » (C. comptes, 12 octobre 1995, Président du SIVOM Les Essarts - Le Perray, précité). La Cour a néanmoins confirmé son interprétation considérant que dès lors que l'ordonnateur a signé le certificat libératoire (modèle P 615) constatant qu'il n'avait pas de réclamation à formuler contre le comptable à sa cessation de fonctions, il a renoncé à toute action contre le comptable en cause ; l'appel interjeté par l'ordonnateur est par conséquent irrecevable (C. comptes, 29 juin 2000, 7 décembre 2000, Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable du Nibay, *La Revue du Trésor* 2002.216. C. comptes, 17 octobre 2002, Commune de Brugheas, *La Revue du Trésor* 2003.228). C'est la même interprétation qui est retenue dans la présente espèce.

Extrait

Sur la recevabilité :

Attendu que le maire de la commune de Franconville-la-Garenne, dûment autorisé par son Conseil municipal, a qualité pour élever appel d'un jugement définitif rendu sur les comptes de ladite commune ; que sa requête a été introduite dans les formes et les délais réglementaires ; qu'elle comporte l'exposé des faits et moyens ainsi que les conclusions du requérant ;

Mais attendu que, le 28 novembre 2000, le maire a délivré à Mme Bréchon, comptable sortie de fonctions le 29 avril 1999, le certificat libératoire P 615 attestant que la commune n'avait aucune reprise à exercer contre elle ; que ce document, qui figure au dossier, énonce expressément que « Mme Bréchon, son ancien receveur, a satisfait aux obligations que sa charge imposait » et que le maire « n'a pas de

réclamation à formuler sur sa gestion » ; que c'est donc en toute connaissance de cause que le maire, en délivrant ce certificat, a renoncé à poursuivre la comptable à raison du prétendu retard qu'elle aurait apporté dans l'exécution d'une décision de justice devenue définitive et sanctionnée par un jugement du juge de l'exécution du TGI de Pontoise en date du 6 octobre 1998 condamnant la commune à des dommages et intérêts ; que, dès lors, le maire est irrecevable à élever appel d'un jugement de la chambre régionale d'Ile-de-France déchargeant Mme Bréchon de sa gestion pour les exercices 1997 à 1999, au 29 avril ;

Par ces motifs,

Déclare l'appel élevé par le maire de la commune de Franconville-la-Garenne irrecevable.

Conclusions n° 191 du 17 mars 2004 (extrait)

Considérant que, par jugement n° 03-0255 du 20 mars 2003, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, statuant sur les comptes présentés notamment par Mme Gaëlle Bréchon, comptable de la commune de Franconville pour les exercices 1997 à 1999 (au 29 avril), a déchargé celle-ci des gestions en jugement et l'en a déclarée quitte et libérée à la date du 29 avril 1999 ;

Que, par requête datée du 23 juin 2003, enregistrée au greffe de la chambre régionale des comptes le 30 juin 2003, M. Francis Delattre, maire de la commune de Franconville et agissant au nom de celle-ci en vertu d'une délibération du 24 mars 2001 du Conseil municipal, a interjeté appel du jugement précité qui lui avait été notifié le 17 mai 2003, soutenant que la Chambre n'aurait pas dû accorder décharge à Mme Bréchon au motif que, en dépit d'un arrêt de la cour d'appel de Versailles du 14 novembre 1996, la comptable s'était opposée au paiement d'une somme de 3 953 268 F (602 671,82 €) aux héritiers du titulaire d'un contrat de concession rompu unilatéralement par la commune, ce qui avait entraîné la condamnation de cette dernière par jugement du juge de l'exécution du 6 octobre 1998 à verser des intérêts supplémentaires de 312 585 F (47 653,28 €) ;

Que, par mémoire en défense enregistré le 4 août 2003, la comptable a fait valoir que l'ordonnateur de la commune lui avait délivré le 28 novembre 2000 un certificat libératoire, ce qui s'opposerait à l'introduction ultérieure d'une instance en appel, et également qu'elle n'était pas responsable des préjudices financiers subis par la commune, mémoire auquel le maire de Franconville n'a pas répondu ;

Que, par lettres du 2 juillet 2003 et du 29 janvier 2004, le premier commissaire du Gouvernement près la chambre régionale nous a respectivement transmis la requête puis le dossier complet de celle-ci, mis en état d'examen ;

Qu'il appartient à la Cour, saisie par Notre réquisitoire n° 2004-04 du 10 février 2004, de statuer sur cet appel ;

(6) Sur la qualité et l'intérêt à faire appel pour les collectivités publiques, v. concl. du Parquet général n° 5952 du 25 mai 2001, *La Revue du Trésor* 2002.552 ; concl. n° 6110 du 30 juillet 2001, *La Revue du Trésor* 2002.561.

Avons pris connaissance avec intérêt du rapport susvisé, qui appelle de Notre part les observations suivantes :

Sur la recevabilité :

Rappelons que le Code des juridictions financières ouvre la faculté de faire appel à « la collectivité locale » (art. L. 243-1) et, plus précisément, à son « représentant légal » (art. R. 243-2) ; que, si « le Conseil municipal délibère sur les actions à tenter au nom de la commune » (art. L. 2132-1 du Code général des collectivités territoriales), le maire « représente la commune en justice en vertu de la délibération du Conseil municipal » (art. L. 2132-2) ;

Relevons en l'espèce que la requête est élevée par le maire de la commune, qui excipe à cet effet d'une délibération du Conseil municipal du 24 mars 2001 l'y autorisant ; que M. Delattre a donc qualité pour agir ;

Toutefois, signalons que, selon la jurisprudence de la Cour, son intérêt pour agir peut être discuté ; constatons en effet qu'il a délivré un certificat libératoire le 28 novembre 2000 à l'égard de Mme Bréchon lors de sa sortie de fonctions, certificat qui a été visé dans le jugement attaqué du 20 mars 2003 ; que, dès lors que « ce certificat, visé dans le jugement, énonce expressément que le comptable a "satisfait à toutes les obligations imposées par les textes en vigueur, en faisant les diligences et poursuites nécessaires pour la perception des revenus, les donations et autres ressources, en empêchant les prescriptions", le maire a, en le signant, « renoncé à poursuivre le comptable à raison de son défaut de diligences » (CC, 12 octobre 1995, SIVOM Les Essarts - Le Perray, ou 17 octobre 2002, Commune de Brugheas, ou encore 6 novembre 2003, Commune de Fleury-Mérogis) ; encore Nous faut-il rappeler que, dans le cas du SIVOM, l'ordonnateur appelant n'apportait aucun moyen autre que des considérations générales sur le désordre du poste et l'absence de vérifications, alors que, en l'espèce, le maire de Franconville, comme celui de Fleury-Mérogis, développent des argumentations très précises sur la responsabilité du comptable quant à la naissance d'une dépense supplémentaire due par la commune ou quant à l'origine du caractère irrécouvrable d'une créance déterminée ;

Rappelons au surplus que Nos conclusions sur les appels des jugements des comptes des communes de Brugheas et Fleury-Mérogis étaient très nuancées : « La circonstance qu'un certificat modèle P. 615 ait été délivré ne saurait à elle seule décharger (le comptable) de (sa) responsabilité, ni même interdire à l'ordonnateur qui l'a émis de la rechercher ; en l'occurrence en effet, ce dernier ne perd pas pour autant sa qualité ni son intérêt pour agir, tandis que le comptable ne peut être déchargé de sa responsabilité du seul fait qu'il lui a été remis une pièce dont l'existence est nécessaire mais non suffisante dans une procédure qui ne ressortit qu'à la compétence du juge des comptes » ;

Regrettons que la Cour ne Nous ait pas suivis sur ce point et Restreigne de manière aussi étroite le pouvoir d'appel des ordonnateurs mais constatons que, si elle s'en tient à sa jurisprudence, elle ne pourra que juger irrecevable la requête du député-

maire de Franconville, étant par ailleurs noté que celle-ci répond aux conditions de forme et de délais requises ;

Sur le fond :

Constatons que, sans même parler des erreurs commises par la commune dans l'émission des mandats successifs, les hésitations du comptable à payer la somme attribuée par le jugement du tribunal de Pontoise du 25 mai 1995 aux héritiers de M. Joseph Auguste et confirmée par arrêt de la cour d'appel de Versailles du 14 novembre 1996 ont tenu à la difficulté d'identifier précisément et complètement ces héritiers et que, conformément aux exigences de l'article 35 du décret du 29 décembre 1962 des recherches étaient nécessaires pour que le paiement effectué en faveur des créanciers exacts fût vraiment libératoire ; que, après que l'avocat des héritiers eut fourni le 28 août 1997 les pièces nécessaires à la comptable, celle-ci les a transmises au maire de la commune le 13 novembre 1997, en lui suggérant de déconsigner la somme qu'il avait consignée le 1^{er} septembre 1997 conformément à l'article 1257 du Code civil ; que ne peut donc être imputable au comptable le retard mis par l'ordonnateur à procéder à cette déconsignation, le 29 octobre 1998, retard qu'il n'a pas expliqué en n'apportant aucune réplique au mémoire en défense de Mme Bréchon ;

Or, relevons que c'est pendant ce délai que, irrités d'avoir fourni les pièces nécessaires à leur identification sans pour autant être payés, les héritiers ont saisi le 5 décembre 1997 le juge de l'exécution du tribunal de Pontoise, lequel a condamné la commune le 6 octobre 1998 à verser en plus aux héritiers la somme de 312 585 F (47 653,28 €), condamnation pour laquelle la responsabilité du comptable ne saurait donc être engagée ;

Concluons qu'il y aurait alors lieu de rejeter la requête de la commune et de confirmer le jugement attaqué.

Cour des comptes, 1^{re} Chambre, arrêt n° 40255, 25 mars et 6 mai 2004, Trésorier-payeur général de l'Indre

Dépense ; contrôle de l'exacte imputation. Procédure ; droit à un procès équitable ; délai raisonnable.

Les comptables doivent vérifier l'exacte imputation des dépenses, faute de quoi leur responsabilité est engagée (C. comptes, 20 novembre 1997, TPG de la Gironde, *La Revue du Trésor* 1998.426). Dès lors que l'imputation mentionnée par l'ordonnateur sur les mandats est erronée, il appartient au comptable de refuser d'exécuter une opération dont la prise en charge, à travers l'erreur d'imputation qu'elle induirait, conduirait à ce qu'elle soit payée ou encaissée sur des crédits étrangers à sa nature (CRC Haute-Normandie, 14 novembre 1995, Commune de Léry, *La Revue du Trésor* 1996.666). Les dépenses doivent être imputées aux chapitres et *a fortiori* à la section qu'elles concernent. Le législateur a entendu conférer un caractère de gravité exceptionnelle à l'irrégularité consistant à faire payer une dépense sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle aurait du normalement l'être puisque dans ce cas, le comptable doit même refuser de

déférer à la réquisition de l'ordonnateur. En l'espèce il s'agissait de faire payer des dépenses d'entretien sur la section de fonctionnement (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 26 septembre 2000, SIVOM de Serre-Chevalier, *La Revue du Trésor* 2001.283 ; *RFD adm.* 2001.1112). En revanche, si le comptable apporte la preuve de l'existence d'écritures de régularisation ayant rectifié la mauvaise imputation, il dégage sa responsabilité (C. comptes, 11 décembre 2001, Centre régional de documentation pédagogique de Versailles, *La Revue du Trésor* 2002.722). Il en va de même en cas de rattachement effectif de la dépense au crédit sur laquelle elle a été imputée (C. comptes, 6 mars 2003, Payeur auprès de l'ambassade de France au Burkina Faso, *La Revue du Trésor* 2004.383).

L'ouverture d'un crédit budgétaire constitue l'autorisation de faire toutes les dépenses qui entrent dans l'objet défini par l'intitulé du chapitre, pour autant que d'autres autorisations ou formalités ne soient pas exigées par les textes. A donc été considéré comme régulièrement imputé au chapitre « Relations publiques », le transport de jeunes d'une ville à un rassemblement national d'associations de jeunesse organisé par l'association « SOS Racisme » (C. comptes, 7 octobre 1993, Ancien trésorier municipal de Marseille, *Rec. C. comptes* 109 ; *La Revue du Trésor* 1994.196). C'est un peu le raisonnement qui est suivi par la Cour dans la présente espèce, dans la mesure où l'imputation de la dépense litigieuse au fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables a été considérée comme admissible dans la mesure où il s'agissait de la fourniture de matériels destinés au réseau routier national ; peu importe par conséquent que le marché en cause prévoyait l'imputation des dépenses sur les crédits du budget général.

S'agissant des aspects procéduraires, on lira avec intérêt les conclusions du Parquet abordant l'épineuse question du « délai raisonnable ». Le Ministère public relève en effet, fort justement, que le caractère éventuellement déraisonnable de la durée d'une procédure juridictionnelle est insusceptible, en tant que tel, de vicier la procédure suivie. La violation du droit à une durée raisonnable de la procédure est seulement susceptible d'ouvrir droit à une action indemnitaire pour laquelle, en tout état de cause, le juge financier est, en l'état actuel du droit positif, incompétent. Si des requérants se prévalent d'un tel moyen, il leur appartiendra d'en saisir la juridiction administrative de droit commun qui seul pourra engager la responsabilité de l'Etat en cas de violation avérée en application de la jurisprudence « Magiéra » (CE, ass., 28 juin 2002, *AJDA* 2002.596). Comme nous l'écrivions alors (7), « soulever la question du délai raisonnable devant le juge des comptes est un moyen inopérant sur lequel la Cour ne pourrait pas statuer. En effet, il n'est pas dans la compétence du juge des comptes de se prononcer sur le caractère « raisonnable » ou non du délai dans lequel il juge. Le dépassement du délai raisonnable n'est pas une hypothèse qui puisse justifier qu'un juge arrête une

(7) *La Revue du Trésor* 2004.317.

procédure ou qu'un juge d'appel annule un jugement de première instance. Ceci est d'autant plus vrai en matière comptable que l'office du juge des comptes est d'ordre public. La violation du « délai raisonnable » ouvre simplement droit à indemnité en faveur de la victime éventuelle mais ne la dispense pas de devoir répondre devant la justice des faits qui lui sont reprochés. Or, il n'est pas dans les compétences de la juridiction des comptes d'accorder une réparation à une victime potentielle. Celle-ci ne peut que demander réparation à l'Etat du préjudice ainsi subi et se trouver, au cas où l'Etat n'accorderait pas spontanément l'indemnité, dans l'obligation de saisir de sa demande le juge administratif de droit commun. C'est dès lors à lui qu'appartient d'apprécier l'existence du dépassement, la réalité du préjudice et le lien de causalité entre ces éléments avant de fixer le montant des réparations. Le juge des comptes poursuivra donc son office, refusant de traiter de la question du « délai raisonnable ».

Extrait

Au titre de l'exercice 1995 : Injonction n° 1 :

Attendu qu'au cours de la gestion 1995, le paiement d'une dépense de 77 541,14 € a été imputé sur le chapitre 01 du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables au titre du marché n° 6 du 14 juin 1995 pour des matériaux enrobés ; que cette dépense a été réglée au groupement Colas-Lefebvre-Setec, titulaire du marché, par mandat n° 42 du 29 décembre 1995, portant règlement du seizième acompte du marché ;

Attendu que le marché n° 6 du 14 juin 1995 prévoit le financement des dépenses sur les chapitres du budget général 35.42 article 10, 53.42 article 20, 53.43 article 20, 53.43 article 50 et 53.48 article 10 ; qu'il ne précise pas que des mandats pourraient être imputés sur le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ;

Qu'il a été enjoint à M. Calimez d'apporter la preuve du reversement de cette somme, ou toute autre justification à décharge ;

Considérant que la dépense, qui concernait la fourniture de matériels destinés au réseau routier national, n'a pas été imputée à des crédits étrangers à sa nature ou à son objet ; qu'elle a été employée conformément à l'autorisation parlementaire ;

L'injonction portant sur l'exercice 1995 est levée.

Conclusions n° 207 du 22 mars 2004 (extrait)

Sur les gestions antérieures :

Rappelons que deux injonctions de versement de respectivement 77 541,14 € (injonction n° 1, exercice 1995) et 29 408,39 € (injonction n° 1, exercice 1997) avaient été prononcées par l'arrêt précité sur la gestion de Claude Calimez, TPG en fonctions du 1^{er} mars 1992 au 31 janvier 2001 et aujourd'hui décédé ; que ces injonctions se fondaient toutes deux sur la méconnaissance par le comptable des dispositions de l'article 12 B, 3^e alinéa du

règlement général sur la comptabilité publique : « Les comptables sont tenus d'exercer : (...) B) En matière de dépenses, le contrôle : (...) De l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet » ;

Que, subsidiairement, l'arrêt, dans la motivation de l'injonction sur l'exercice 1997, relevait que l'obligation de vérification de la validité de la créance prévue à l'article 13 du règlement général portait notamment sur la production des justifications ;

Qu'en effet le comptable avait payé sur les crédits ouverts sur le chapitre premier du compte d'affectation spéciale n° 902-26 dénommé « Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables » (FITTVN) des dépenses afférentes à des marchés qui stipulaient l'imputation de la dépense sur les chapitres de fonctionnement et d'investissement du budget général dévolus à l'entretien et à la construction de routes, sans d'ailleurs que ces marchés aient été joints en justification desdits paiements, ce qui nous avait conduit à retenir le terrain de l'insuffisance des justifications produites à l'appui du paiement pour envisager la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable dans Nos conclusions n° 7275 du 3 février 2003, cet argument n'ayant été repris, répétons le, que sur l'injonction prononcée sur la gestion 1997 du comptable ;

Constatons qu'il a été répondu aux injonctions de la Cour, d'une part, par le successeur du comptable qui s'est borné (8) à signifier tant à la Cour qu'aux héritières du comptable qu'il ne disposait d'aucune justification complémentaire et, d'autre part, par les héritières elles-mêmes qui font valoir :

– que la Cour a statué avec lenteur, ce qui leur cause préjudice et « manifeste une nouvelle illustration du bien-fondé des décisions maintenant coutumières de la Cour européenne » ;

– qu'elles n'auraient pas été tenues informées, à l'ouverture de la succession de leur père, de l'existence de sûretés sur son patrimoine ;

– qu'elles n'auraient pas obtenu de moyens de défense du successeur et qu'elles seraient même dans l'ignorance des modes d'actionnement de l'assurance professionnelle de leur père ;

– que le FITTVN créé en 1995 a été supprimé justement parce que le manque de transparence résultant de son utilisation en substitution des crédits du budget général avait été critiqué par la Cour des comptes et par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale ;

– que le Trésor n'aurait subi aucun préjudice du fait de ces paiements, justement parce que le FITTVN s'était substitué au budget général ;

– que du fait de la suppression du FITTVN, le paiement reproché au comptable n'aurait pu se produire à nouveau après le 1^{er} janvier 2001 ;

– que le paiement était bien libératoire d'une dette de l'Etat ;

Sommes tout d'abord d'avis qu'il y a lieu de considérer que le comptable pris en la personne de ses héritières (9) a répondu aux injonctions de la Cour, le fait que le

comptable en place qui avait reçu procuration de M. Calimez n'ait pas répondu étant en l'espèce indifférent ; que la Cour ne doit pas être arrêtée par l'intitulé « recours gracieux » donné au mémoire des héritières ; que, ce mémoire étant parvenu au greffe central dans les délais fixés par la notification, il y a lieu, à peine de méconnaissance des droits de la défense, de répondre par arrêt motivé aux observations des ayants droits de M. Calimez ;

S'agissant des moyens de procédure, rappelons tout d'abord que la lenteur du juge à statuer dans le délai raisonnable prévu à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est susceptible de constituer un préjudice indemnizable pour autant que cet article serait applicable au justiciable en cause ; que l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme déclarant recevable le recours d'un comptable patent à l'encontre de la décision prononçant un débet à son endroit peut conduire à l'ouverture de contentieux de cette nature à raison des conditions de l'exercice de son office par le juge des comptes ;

Notons qu'il résulte néanmoins de la jurisprudence du Conseil d'Etat (10) qu'une telle lenteur, à la supposer avérée, ne saurait avoir pour effet de vicier le fond des décisions rendues ou à rendre ; qu'elle serait seulement susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement defectueux du service public de la justice ; que ce n'est toutefois qu'une fois toutes les voies de recours épuisées que pourrait être apprécié le caractère raisonnable ou non du délai dans lequel la cause aura été entendue ;

Croyons qu'il appartiendrait donc aux héritières du comptable, une fois le jugement des comptes devenu définitif, de saisir, si elles le jugent nécessaire, le juge administratif de conclusions à fin d'indemnisation ; qu'en tout état de cause, le juge des comptes n'a pas compétence pour apprécier l'existence d'un tel préjudice ;

Relevons néanmoins que la Cour a fait preuve d'une particulière diligence pour examiner les suites données à la présente affaire qui vient à être jugée avant les suites données aux injonctions prononcées antérieurement à l'encontre d'autres comptables pour la même cause et que, de même, le délai dans lequel la Cour s'est saisie des comptes 1995 à 1998 du comptable ne présentait pas de caractère anormal au regard des délais d'instruction des autres comptes de comptables supérieurs du Trésor soumis à son jugement ;

Pensons, de même, que le défaut d'information en matière de notification de l'existence de sûretés sur le patrimoine du comptable est sans incidence sur la conduite de la présente instance dès lors que le comptable avait bien constitué et conservé ces garanties pendant le temps qu'il a servi à ce poste ; qu'en effet, cette situation ne saurait avoir d'autre effet que d'affecter les possibilités de recouvrement des sommes qui viendraient à être définitivement laissées à la charge des héritières

(8) Cette réponse n'a d'ailleurs pas été spontanée puisqu'elle a été faite à l'instigation du rapporteur et donc hors délai.

(9) Auxquelles l'arrêt a été notifié tardivement, la notification faite au nom de leur père à l'adresse du poste ne leur ayant manifestement pas été transmise.

(10) Qui a dégagé à cet effet un principe général du droit indépendant des stipulations de la CEDH.

du comptable, une fois l'ensemble des phases juridictionnelle de jugement des comptes et administrative d'éventuel apurement de débets achevées ;

Croyons, à supposer que la connaissance de ces sûretés ait pu conduire les héritières à renoncer à la succession ou à ne l'accepter que sous bénéfice d'inventaire, que le pré-judice éventuel que leur aurait alors causé le dysfonctionnement allégué tant de l'office notarial que de la Direction générale de la Comptabilité publique et qui serait, s'il était prouvé, de nature à justifier une action en responsabilité, ne concernerait en rien l'obligation faite au juge des comptes de juger les comptes des comptables patents ; que ce juge n'a pas plus compétence pour se prononcer sur l'existence d'un tel préjudice ;

Qu'enfin, la méconnaissance alléguée des mécanismes d'actionnement de l'assurance du comptable est également indifférente à la solution de la présente instance ;

S'agissant des arguments de fond, rappelons que l'obligation de veiller à l'exacte imputation des dépenses faite aux comptables répond au principe budgétaire de spécialisation des crédits prévu à l'article 7 deuxième alinéa de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : « Ils (les crédits) sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination » ;

Qu'à compter de la loi de finances pour 1995 et jusqu'à la clôture des opérations du FITTVN en fin de gestion 2000, le ministre de l'Équipement s'est trouvé ordonnateur de chapitres budgétaires des Titres III et V du budget général relatifs à l'entretien, aux travaux et aux investissements routiers et du chapitre premier du FITTVN dont l'intitulé était : « transports terrestres - investissements sur le réseau routier national » ; que l'ensemble de ces crédits permettait de financer des travaux routiers sur le réseau national ;

Notons qu'il est constant que tant la Cour des comptes que la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale ont relevé dans leurs rapports respectifs sur la politique autoroutière parus à l'été de 1999 que le ministère de l'Équipement avait indifféremment financé sur ces dotations des opérations d'investissements routiers ; que d'ailleurs l'évolution respective des crédits routiers du budget général et ceux du FITTVN faisaient apparaître un transfert de charge vers ce compte d'affectation spéciale ; que, tirant les conséquences de ces observations, le Gouvernement a décidé la « rebudgétisation » de ce fonds à compter du 1^{er} janvier 2001 ;

Croyons que, nonobstant la spécification dans le rapport de présentation des marchés des chapitres sur lesquels devait s'imputer la dépense, peut être admis l'argument selon lequel l'imputation de ces dépenses sur le chapitre premier du FITTVN n'était pas irrégulière dès lors qu'il n'est pas contesté que leur objet concernait des travaux sur le réseau routier national et dès lors que les justifications jointes au paiement répondaient aux exigences des règlements ; en déduisons que l'injonction portant sur l'exercice 1995 à laquelle il aurait alors été suffisamment répondu pourrait être levée ;

Qu'en revanche, s'agissant de l'injonction prononcée sur l'exercice 1997, prise sur le double fondement de l'irrégularité de l'imputation et sur le défaut de justifications, pensons que la reconnaissance de l'exacte imputation ne peut, comme il vient d'être dit, à défaut de production des pièces justificatives complémentaires répondant aux exigences posées par les règlements, constituer de réponse suffisante à l'injonction ; qu'il y aurait donc lieu soit de continuer l'injonction, compte tenu des circonstances de l'espèce, afin de permettre aux héritières de produire les justifications qui font défaut, soit de la lever et de constituer Claude Calimez, pris en la personne de ses héritières, débiteur du Trésor pour la somme de 29 408,39 € majorée des intérêts de droits pour compter des dates de paiement des différents mandats en cause, tels qu'ils sont mentionnés dans l'arrêt précité ; rappellerons, enfin, que le prononcé d'un débet se fondant sur les insuffisances des diligences du comptable au regard des obligations qui lui incombaient rend inopérants les arguments tirés de l'absence de préjudice pour l'Etat ou symétriquement du défaut d'enrichissement indu pour le bénéficiaire du paiement.

**Cour des comptes, 4^e Chambre,
26 février 2004, arrêt n° 38727,
Commune de Samoëns**

*Appel ; appel du Ministère public (confir-
mation du jugement). Dépenses ; pièces
justificatives ; mandat.*

L'article L. 243-1 du CJF prévoit que « le comptable, la collectivité locale ou l'établissement public, le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes (C. comptes, 17 septembre 1987, 4 février 1988, Syndicat intercommunal des eaux de Maule-Bazemont-Herbeville, *Rec. C. comptes* 1988.140 ; *La Revue du Trésor* 1990.214. C. comptes, 20 janvier 1994, Régie municipale pour la distribution d'électricité de Houilles, *La Revue du Trésor* 1995.35. C. comptes, 23 février 1999, Commune de Fontaines-Saint-Martin, *La Revue du Trésor* 2000.377), le procureur général près la Cour des comptes (C. comptes, 4 février 1988, Bureau d'aide sociale de Matour, *Rec. C. comptes* 136. C. comptes, 19 décembre 1991, Centre hospitalier général de Châlons-sur-Marne, *Rec. C. comptes* 122 ; *La Revue du Trésor* 1992.319. C. comptes, 26 mars 1994, Commune de Roquebillière, *La Revue du Trésor* 1994.599) peuvent faire appel devant la Cour des comptes de tout jugement prononcé à titre définitif par la chambre régionale des comptes.

Un mouvement jurisprudentiel récent (11) avait semblé considérablement limiter les possibilités d'appel offertes au Ministère public. L'appel a ainsi été considéré comme irrecevable à l'encontre d'un jugement favorable au comptable, la Cour estimant que les griefs articulés par le commissaire du Gouvernement n'étaient pas dirigés contre les motifs du jugement (C. comptes, 31 janvier 2002, Communauté urbaine de Brest, *La Revue du Trésor* 2003.206. C. comptes, 16 mai 2002, Caisse de crédit municipal de Lyon, *La Revue du Trésor* 2003.209). La même solution avait été retenue s'agissant d'un

jugement de non-lieu à gestion de fait, la requête d'appel visant à faire déclarer gestionnaire de fait un ancien maire en se fondant sur la motivation d'un jugement de tribunal correctionnel (C. comptes, 28 février 2002, Commune de Pont-de-Claix, *La Revue du Trésor* 2003.207) ou d'un jugement de non-lieu à gestion de fait, le commissaire du Gouvernement s'étant borné à reprendre les conclusions qu'il avait présentées devant la juridiction de première instance, sa requête ne pouvant dès lors être considérée comme demandant au juge d'appel de se prononcer sur les erreurs qu'aurait pu commettre la chambre régionale en prononçant le non-lieu (C. comptes, 27 juin 2002, Association mutuelle des conseillers généraux de la Haute-Savoie, *La Revue du Trésor* 2003.211). Le Conseil d'Etat a, fort opportunément, mis un terme à cette jurisprudence trop restrictive de la Cour. Le commissaire du Gouvernement peut donc présenter à l'appui de son appel des moyens qui ne sont pas liés directement aux motifs du jugement mais qui implicitement retiennent les explications fournies par le comptable en réponse aux injonctions du jugement provisoire. Il peut également contester la validité des motifs retenus par la chambre régionale, même si ceux-ci ne réfutent pas ses conclusions ou n'admettent pas, de façon explicite, les explications du comptable. Cette solution, retenue que ce soit en gestion patente (CE, 22 octobre 2003, MEFI c/ Bertrand, *La Revue du Trésor* 2004.395 ; *RFD adm.* 2004.817) ou en gestion de fait (CE, 22 octobre 2003, MEFI c/ Couetoux, req. n° 248784). La présente espèce ne présente par conséquent pas de difficultés s'agissant de la recevabilité de la requête en appel formée par le commissaire du Gouvernement.

Le Parquet soulève en revanche la question de la constitution du dossier d'appel au regard du principe du contradictoire. L'article R. 243-9 du Code des juridictions financières prévoit que, dans le délai d'un mois suivant la transmission de la requête d'appel par le commissaire du Gouvernement aux personnes ayant la faculté d'appeler, les parties peuvent prendre connaissance au greffe de la chambre régionale de l'ensemble des pièces jointes au recours et produire des mémoires en défense, le Ministère public pouvant produire ses observations au cours du même délai. Des mémoires en réplique peuvent intervenir, à nouveau dans le délai d'un mois, puis des mémoires en duplique, cette fois dans un délai de quinze jours. La mise en état du dossier d'appel a donc une durée maximale de quatre mois (12) à l'issue desquels peut débiter la phase d'instruction devant la Cour. L'article R. 131-42 du Code des juridictions financières prévoit à cet égard que si de nouvelles pièces ou des mémoires sont produits devant la Cour, ils sont communiqués au requérant et aux autres parties qui peuvent présenter leurs observations sans toutefois préciser comment il doit être veillé au respect du contradictoire lors de cette seconde phase et qui en est

(11) Lascombe et Vandendriessche, « De la recevabilité des appels formés par le Ministère public », *La Revue du Trésor* 2003.213.

(12) Quinze jours pour transmettre la requête en appel ; un mois pour les mémoires en défense ; un mois pour les mémoires en réplique ; quinze jours pour les mémoires en duplique.

responsable. En l'espèce, le comptable avait effectivement transmis de nouvelles pièces au-delà du délai de première phase mais sans que celles-ci soient soumises aux observations éventuelles de l'ordonnateur. Le Parquet préconisait ainsi de surseoir à statuer jusqu'à ce que l'ordonnateur ait été mis à même de produire ses éventuelles observations.

Sans contester ici le caractère particulièrement laconique et incomplet de l'article R. 131-42 du Code des juridictions financières, il semble toutefois possible d'affirmer que la seconde phase de constitution du dossier d'appel relève exclusivement de la Cour et non plus de la chambre régionale. Tout d'abord, il convient de rappeler que l'article R. 243-11 prévoit qu'à l'issue de la première phase, le dossier d'appel est transmis au procureur général près la Cour des comptes par le Ministère public près la chambre régionale qui en avise le requérant et les autres parties ; chacun sait, par conséquent, que le dossier est désormais entre les mains de la Cour des comptes. En deuxième lieu, il est expressément prévu par l'article R. 131-42 que les éventuelles observations et mémoires complémentaires sont déposés au greffe de la Cour. Enfin, c'est le président de la formation de jugement de la Cour qui « siffle la fin de la partie » en fixant, par ordonnance, la date à partir de laquelle l'instruction sera close (art. R. 131-43). Si, au cours de cette seconde phase, des pièces sont transmises par erreur à la chambre régionale, il incombe à son Ministère public de les transmettre à la Cour qui devra, en tout état de cause, faire jouer la contradiction. Nous ne pouvons par conséquent qu'appuyer la position du Parquet qui préconisait de surseoir à statuer, précisément pour permettre l'exercice normal de la contradiction. Ce n'est pas la solution qui a été retenue par la 4^e Chambre qui a, en outre considéré que ces pièces avaient apporté la preuve suffisante que le comptable de l'organisme mandataire comme celui de la commune étaient bien en possession des justifications autorisant le paiement.

Extrait

Sur le fond :

Attendu que la chambre régionale des comptes, statuant provisoirement le 3 septembre 2002, sur les comptes de la commune de Samoëns, avait notamment prononcé une injonction à l'encontre du comptable, au titre de l'exercice 1998, en vue de la production d'un certificat de l'ordonnateur du syndicat d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie attestant la réalisation des opérations exécutées pour le compte de la commune de Samoëns, et de l'attestation du comptable dudit syndicat certifiant l'exactitude des facturations et paiements résultant des pièces justificatives, ainsi que la possession de toutes les pièces afférentes à ces opérations ;

Attendu que la chambre régionale des comptes, statuant définitivement le 24 juin 2003, après avoir constaté que Mme Bazzet, comptable de ladite commune, avait satisfait à l'injonction, l'a déchargée de sa gestion pour la période allant du 1^{er} août 1997 au 31 décembre 2000 ;

Attendu que, selon l'appelant, toutes les pièces justificatives prévues à la rubrique 812 b du décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 modifié, reprise dans l'annexe à l'article D. 1617-19 du Code général des collectivités territoriales, n'auraient pas été produites ; que plus précisément faisait défaut la certification par laquelle le comptable de l'organisme mandataire devait attester de la possession de toutes les pièces afférentes aux opérations en cause ; que cette certification avait été explicitement réclamée au comptable de la commune par le jugement provisoire ; qu'au surplus la certification finalement produite, en supposant que celle-ci ait été conforme, a été délivrée plus de cinq ans après la date du paiement ; que dans ces conditions le comptable de la commune n'a pas disposé, au moment des faits, de toutes les pièces exigées par la réglementation et qu'il a ainsi engagé sa responsabilité ;

Mais attendu que le comptable de la commune avait produit à l'appui du mandat de paiement considéré comme litigieux un état de remboursement signé conjointement de l'ordonnateur et du comptable de l'organisme mandataire ; qu'il a présenté en outre les documents développant le bordereau récapitulatif pour les quinze chantiers concernés, établis à la même date par le comptable public de l'organisme mandataire, également justiciable du même juge des comptes, et visés pour acceptation par le maire de la commune de Samoëns ;

Attendu en conséquence que, si elles ne constituent pas en elles-mêmes un élément nouveau sur le fond de l'affaire, ces pièces apportent la preuve suffisante que le comptable de l'organisme mandataire comme celui de la commune étaient bien en possession des justifications autorisant le paiement ;

Par ces motifs,

Ordonne :

Le jugement en date du 24 juin 2003 de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes est confirmé.

Conclusions n° 140 du 25 février 2004 (extrait)

Sur le versement au dossier de pièces complémentaires reçues hors délai :

Rappelons que la mise en état d'examen des dossiers d'appel comporte désormais deux phases ; l'une se déroulant sous la responsabilité du Ministère public de la chambre régionale des comptes est régie par l'article R. 243-9 du Code des juridictions financières et l'autre, précisée à l'article R. 131-42 du même code (13), une fois le dossier transmis à la Cour ;

Que la première phase est régie par des conditions de procédure et de délais précisément fixés par la réglementation (14) ;

Que la seconde phase autorise la Cour, sous réserve du principe du contradictoire, de recevoir de nouvelles pièces ou mémoires au cours de l'instruction ;

Relevons toutefois que l'article R. 131-42 du Code des juridictions financières ne précise pas sous quelle forme les pièces et mémoires complémentaires sont transmis à la Cour, ni d'ailleurs qui est responsable du respect du contradictoire et comment il doit y être veillé ;

Constatons que le comptable a fait parvenir au commissaire du Gouvernement de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes des justifications complémentaires le 29 octobre 2003, c'est-à-dire à une date postérieure au délai imparti au comptable pour produire ses observations au premier stade de la mise en état ; que ces pièces ont été reçues par le commissaire du Gouvernement le 4 novembre ; qu'il nous les a transmises le 13 novembre 2003 afin qu'elles soient versées au dossier du magistrat chargé de l'instruction, ce qui a été fait le 11 décembre 2003 ;

Pensons, dans ces conditions, que si la Cour peut admettre que le versement de ces pièces au dossier a été valablement porté à la connaissance du commissaire du Gouvernement et qu'il lui a été loisible d'y répondre, force est de constater que ce versement n'a pas à Notre connaissance, ni à celle du commissaire du Gouvernement interrogé par Nos soins, été signalé à l'ordonnateur qui n'a donc pas pu produire ses observations ;

Que dès lors la Cour ne pourrait, à peine de méconnaître les exigences de principe posées par l'article 17 du Code de procédure civile (15), fonder de décision sur ces pièces sans avoir, au préalable, veillé à ce que l'ordonnateur ait été à même de produire ses éventuelles observations ; qu'il y aurait donc lieu de surseoir à statuer dans cette attente ;

Sur le fond :

Croyons devoir rappeler si la Cour décidait, néanmoins, de statuer sur le dossier tel qu'en l'état, que le comptable a produit, en réponse à l'injonction qui lui demandait de produire un certificat de l'organisme mandataire (16), attestant la réalisation des opérations en cause et une attestation du comptable certifiant l'exactitude des facturations et des paiements résultant des pièces justificatives ainsi que la possession de toutes les pièces afférentes à toutes ces opérations ou, à défaut, d'apporter la preuve du reversement dans la caisse de la commune de la somme de 246 962,03 €, une copie du récapitulatif des sommes dues accompagnée d'une attestation manuscrite du comptable de la collectivité mandataire ; que cette attestation certifie « que les dépenses en cause avaient été réglées par mes soins et justifiées selon les textes en vigueur » ;

Que la chambre, au vu de cette pièce a estimé être en possession de l'ensemble des justifications exigées par la réglementation (17) savoir :

(13) Dans sa rédaction issue du décret n° 2002-1201 du 27 septembre 2002.

(14) Les commissaires ayant été invités à suivre les termes de Notre recommandation sur la constitution des dossiers d'appel du 2 décembre 1994.

(15) « Le juge doit, en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction.

Il ne peut retenir, dans sa décision, les moyens, les explications et les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement.

Il ne peut fonder sa décision sur les moyens de droit qu'il a relevés d'office sans avoir, au préalable, invité les parties à présenter leurs observations. »

(16) Savoir le SELEQ, Syndicat d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie auquel la commune avait donné mandat pour l'exécution de travaux de voirie.

(17) Fixé en annexe à l'article D. 1617-19 du Code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors applicable au paragraphe 812-b : « Lorsque le mandataire est un organisme doté d'un comptable public - remboursement des débours - premier paiement ».

1. La décision de l'assemblée délibérante autorisant l'ordonnateur à signer la convention de mandat ;
2. La convention de mandat ;
3. Le décompte des opérations effectuées, visé dans les conditions prévues par la réglementation ;
4. Le certificat de l'ordonnateur de l'organisme mandataire attestant la réalisation des opérations accompagné d'une attestation du comptable de cet organisme certifiant l'exactitude des facturations et des paiements résultant des pièces justificatives et la possession de toutes les pièces afférentes à ces opérations ;

Constatons qu'il résulte des pièces du dossier qu'au moment de sa délibération la chambre régionale disposait des justifications afférentes aux points 1 à 3 ci-dessus ; qu'en ce qui concerne le point 4, il peut être considéré que la Chambre était en possession des trois premières pièces citées mais qu'en revanche le comptable n'avait toujours pas produit l'attestation du comptable de l'organisme mandataire selon laquelle il était en possession de toutes les pièces afférentes à ces opérations, la mention expresse de cette détention des pièces justificatives faisant défaut dans l'attestation produite ;

Croyons dès lors, en l'absence de cette pièce, que les conditions nécessaires à la levée de l'injonction n'étaient pas réunies et que c'est à tort que la chambre régionale, dans le jugement entrepris, a levé l'injonction n° 2 et déchargé le comptable pour l'année 1998 ; qu'en conséquence le jugement du 24 juin 2003 doit être infirmé sur ce point ;

Croyons que, saisie par l'effet dévolutif de l'appel, la Cour est en état de juger au fond cette affaire ;

Constatons que les pièces produites par le comptable, dans les conditions rappelées ci-dessus et à les supposer régulièrement produites, comprennent :

1. Une nouvelle copie du récapitulatif des sommes dues ;
2. Quinze états de développement de chacune des lignes mentionnées au récapitulatif ci-dessus ;

Que si chacune de ces pièces est revêtue du visa du comptable de l'organisme mandataire, elles ne sauraient constituer l'attestation du comptable du SELEQ certifiant la possession de toutes les pièces justificatives afférentes à l'opération ;

Qu'ainsi le comptable, en payant le mandat n° 1587 le 25 février 1998, a ouvert sa caisse sans disposer de l'ensemble des justifications exigées par les règlements ;

Croyons, en conséquence, que l'injonction n° 2 du jugement entrepris serait à lever et Mme Bazzet constituée débitrice de la commune de Samoëns pour la somme de 246 962,03 € avec les intérêts de droit pour compter du 25 février 1998, date de paiement du mandat n° 1587 ;

Concluons, par ces motifs, à l'infirmité du jugement du 24 juin 2003 rendu par la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes en tant qu'il a levé l'injonction n° 2 et déchargé Mme Bazzet de sa gestion 1998 et à ce que Mme Bazzet soit constituée débitrice de la commune de Samoëns pour la somme de 246 962,03 € avec les intérêts de droit pour compter du 25 février 1998, date de paiement du mandat n° 1587.

**Cour des comptes, 4^e Chambre,
arrêté n° 38743,
26 février et 25 mars 2004,
Commune de Levallois-Perret**

Appel ; appel du comptable de fait (confirmation du jugement). Procédure ; principe d'impartialité ; participation du rapporteur au délibéré. Amende pour gestion de fait ; amende et juge pénal ; montant de l'amende pour gestion de fait.

Amende pour gestion de fait et condamnations pénales. En application de l'article L. 131-11 du Code des juridictions financières, la juridiction financière n'a pas la possibilité de prononcer d'amende pour gestion de fait si le comptable de fait a déjà été poursuivi en vertu de l'article 433-12 du Code pénal, que les poursuites aient ou non débouché sur une condamnation (C. comptes, 24 octobre 1952, M. Bazin, ex-maire, M. Colmont, trésorier du comité des fêtes du Pin, *Rec. C. comptes* 4. C. comptes, 7 mars 1979, Morlet, *Rev. adm.* 1980.53 ; *La Revue du Trésor* 1979.539). On rappellera que cet article réprime l'usurpation de fonctions en punissant de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction. Si le juge pénal, saisi sur le fondement de l'article L. 433-12 du Code pénal a un doute sur l'existence d'une gestion de fait, il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction financière ait tranché (crim., 16 mars 1888, Henriot, D. 1888.393). En revanche, ne font pas obstacle au prononcé de l'amende des poursuites pénales exercées contre le comptable de fait sur un autre fondement que l'article 433-12 du Code pénal (CE, 2 mars 1973, Massé, *Rec. CE* 184 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 8 ; *AJDA* 1974.97, note Magnet. C. comptes, 5 janvier 1984, M. Delahaye, régisseur de recettes et d'avances, *Rec. C. comptes* 220. CRC Franche-Comté, 12 avril 1990, Souze, comptable de fait du CHS « Les Genévriers » à Villers-le-Lac, *Rec. C. comptes* 111). C'est le cas par exemple en cas de condamnation pour escroquerie et concussion (C. comptes, 29 avril 1959, M. Hoyer, ancien maire Commune de Huingue, *Rec. C. comptes* 16), pour faux et usage de faux (C. comptes, 17 novembre 1966, Camelin: *Rev. adm.* n° 116), pour abus de confiance et escroquerie (C. comptes, 19 septembre 1968, Massé, Commune de Grassendorf, *Rev. adm.* 1969.600. V. aussi C. comptes, 20 novembre 1974, M. Duguet, surveillant de travaux, Fonds de secours aux victimes des sinistres et calamités, Commune de Sainte-Marie, *Rec. C. comptes* 42). Bien plus, la condamnation définitive par le juge pénal pour complicité et recel d'abus de biens sociaux et d'abus de confiance, participation frauduleuse à une entente prohibée, concussion et corruption passive fait clairement ressortir la mauvaise foi des comptables de fait et justifie ainsi le montant des amendes pour gestion de fait prononcées (C. comptes, 17 octobre 2002, Commune d'Huez, *La Revue du Trésor* 2003.548, concl. Min. publ.). On sait par ailleurs que la condamnation à l'amende reste possible en cas d'acquiescement ou de non-lieu au pénal, ces décisions ne pouvant viser que le caractère délictueux des faits et n'ayant pu statuer sur la sincérité des mandats

imputables aux agissements des intéressés (C. comptes, 16 avril 1959, Lechappé, ancien maire de la Commune de Vieilleville, *Rec. C. comptes* 12 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 6). La Cour fait ici très logiquement application de cette jurisprudence dès lors que M. Balkany avait été condamné pour conservation illégale d'intérêts au titre de l'article 432-12 du Code pénal (crim., 7 mai 1998, *Bull. crim.* n° 157 ; D. 1998.IR.218 ; *RTD com.* 1999.216, obs. Bouloc).

Participation du rapporteur au délibéré du jugement provisoire. Dans les affaires de gestion de fait et d'amende, la question est définitivement tranchée : le rapporteur ne participe plus au délibéré (art. L. 140-7 et R. 141-13 du CJF). On peut simplement signaler que le sens général de la jurisprudence européenne n'est pas dans la ligne retenue par le Conseil d'Etat et que les subtilités de l'arrêt « Razel frères » (18) lui paraissent fort absconses. Là encore, le principe constitutionnel d'« intelligibilité de la règle de droit » (19) milite lui aussi dans le sens d'une simplification qui si elle n'est pas faite par les organes internes leur sera, à notre avis, imposée par le juge européen.

Le Parquet énumère, avec beaucoup de netteté, les arguments militant en faveur d'une exclusion du rapporteur dès la phase provisoire de la procédure : l'article R. 245-5 (issu du décret n° 2002-1201 du 27 septembre 2002) prévoit clairement que la formation délibère hors la présence du rapporteur, sans distinguer selon qu'il s'agit de l'étape provisoire ou définitive. En deuxième lieu, la Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil d'Etat ont fait prévaloir l'unicité de la procédure de gestion de fait ; par voie de conséquence, les exigences tirées du principe d'impartialité doivent s'appliquer à l'ensemble des phases de la procédure. Comme nous l'écrivions alors (20), s'agissant de la phase de « déclaration de gestion de fait » (première phase de la procédure de gestion de fait), le Conseil d'Etat indique clairement qu'elle est soumise aux stipulations de l'article 6 de la Convention. Il estime donc que la contestation naît dès cet instant et non point seulement au moment de la fixation de la ligne de compte. Il peut réaliser cette extension car la Cour européenne des droits de l'homme semble elle-même hésiter en indiquant : « la

(18) CE, 6 avril 2001, SA Entreprise Razel Frères, M. Leuch, *La Revue du Trésor* 2002.221 et nos observations ; *RFD adm.* 2001.1299, concl. Seban et notre note. Voir également nos observations sous CE, 27 juillet 2001, Bernardeaux et Petit (2 espèces), *La Revue du Trésor* 2001.223.

(19) Ce principe trouve son fondement dans les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 alors que le principe de clarté de la loi (v. note n° 2) découle lui de l'article 34 de la Constitution (Cons. const. 99-421 DC § 15, 16 décembre 1999. Adoption de la partie législative de certains codes, *Rec. Cons. const.* 136 ; *RJC* I-856 ; *JO* du 22 décembre 1999, p. 19041 ; *AJDA* 2000.31, note Schoettli ; D. 27 janvier 2000, Act., note Mathieu ; *Petites affiches*, 28 juillet 2000, p. 15, chron. Mathieu et Verpeaux ; *RFD const.* 2000.120, note Ribes ; D. 2000.425, obs. Ribes ; *RTD civ.* 2000.186, Molfessis ; *AJCC* 1999.589, chron. Ribes ; D. 2000.361, chron. Baranes et Frison-Roche. 2001-451 DC § 13, 27 novembre 2001. Couverture des non-salariés agricoles, *Rec. Cons. const.* 145 ; *JO* du 1^{er} décembre, p. 19112 ; *Petites affiches*, 24 décembre 2001, p. 4, note Schoettli ; *Dr. adm.*, décembre 2001, p. 22, obs. Prétot. Combiné avec l'obligation de clarté de la loi, ce principe impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (Cons. const. 2001-455 DC § 9, 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, *JO* du 18 janvier, p. 1053 ; *Petites affiches*, 21 janvier 2002, p. 3, note Schoettli ; *Droit ouvrier* 2002.41, obs. Saramito et note Mathieu ; *Dr. soc.* 2002.244, note Prétot et note Carcassonne ; D. 2002.1439, chron. Mathieu).

(20) *La Revue du Trésor* 2004.314.

procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur une gestion de fait constitue une procédure unique. Il ne saurait donc être question pour elle de scinder la procédure dans le cadre de l'examen de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à la procédure litigieuse ». Cette formule, qui précède l'analyse de la notion de « contestation », semble indiquer que même la phase de déclaration de gestion de fait est couverte par l'article 6 de la Convention, la Cour européenne des droits de l'homme ne faisant du reste que reprendre ici une jurisprudence interne bien établie relative à l'unicité de la procédure de gestion de fait (21) ». Reste que la procédure de gestion de fait est constituée de trois phases et non de deux : s'ajoute en effet la phase « d'amende ». Le Conseil d'Etat l'indique clairement : « la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur les comptes des comptables patents ou sur ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait et, le cas échéant, prononce à leur encontre (...) une amende, constitue, alors même qu'elle implique nécessairement l'intervention de plusieurs arrêts, une procédure unique » (22).

Pourtant, le Ministère public rappelle qu'à la date à laquelle la chambre régionale a statué, les textes législatifs et réglementaires et la jurisprudence elle-même n'excluaient nullement une telle participation du rapporteur au délibéré pour en conclure que le Conseil d'Etat ne casserait pas nécessairement un arrêt de la Cour reprenant cette position. Il faut le dire clairement : nous ne partageons pas l'optimisme du Parquet (et de la Cour) et, compte tenu des talents procéduriers du requérant, il y a fort à parier que la Haute Juridiction administrative soit appelée à se prononcer sur cette question par la voie de la cassation.

Extrait

Sur le moyen relatif au principe général du droit *non bis in idem* :

Attendu que l'article L. 131-11 du Code des juridictions financières dispose que : « les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites prévues à l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public », et que l'article L. 231-11 précise que : « la chambre régionale des comptes peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public dans les conditions fixées à l'article L. 131-11 » ;

Attendu que la condamnation prononcée le 7 mai 1996 par le tribunal correctionnel de Nanterre se fonde sur la qualification d'« ingérence de dépositaire de l'autorité dans une affaire qu'il administre ou surveille » et vise les articles 432-12 à 432-17 du Code pénal ; que cette condamnation a été confirmée le 30 janvier 1997 par la Cour d'appel de Versailles, nonobstant une requalification partielle des faits en « conservation illégale d'intérêt » prévue à l'article 432-12 du Code pénal ; que les charges retenues par le juge pénal à l'encontre de M. Balkany sont donc distinctes de celle d'immixtion dans les

fonctions de comptable public, qui peut être sanctionnée par une amende pour gestion de fait ; que ce moyen ne peut donc être admis ;

Sur le moyen relatif à la participation du rapporteur au délibéré du jugement provisoire du 28 juillet 1999 :

Attendu qu'en application des articles R. 241-1-1, R. 245-4 et R. 245-5, tels qu'ils ont été formulés par le décret de codification du 14 avril 2000, l'exclusion du rapporteur n'était exigée que lors du délibéré du jugement définitif ; que tel a été, comme le reconnaît le requérant, la procédure suivie pour le prononcé du jugement définitif du 24 octobre 2000 ;

Attendu, dès lors, que la participation du rapporteur au délibéré du jugement provisoire du 28 juillet 1999 ne contrevient à aucun texte applicable à la date à laquelle ledit jugement a été rendu, ni aucun principe général du droit, aucune pièce du dossier ne permettant par ailleurs de conclure que le rapporteur aurait exercé le contrôle de la gestion de la collectivité concernée ; qu'il n'y a donc pas lieu de retenir ce moyen ;

Sur le moyen relatif au caractère manifestement excessif de la condamnation :

Attendu que le deuxième alinéa de l'article L. 131-11 du Code des juridictions financières dispose que : « cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées » ;

Attendu que l'extraction irrégulière des deniers communaux en cause procède d'opérations poursuivies continûment depuis 1983 pour une part et 1986 pour l'autre part, pour prendre fin en 1995 ; que le montant des sommes en cause a été établi à 3 436 545,32 F (523 897,96 €) sans qu'il ait été contesté ;

Attendu que le requérant n'invoque aucune circonstance particulière, ni n'apporte aucun élément nouveau susceptible d'appuyer le caractère prétendument excessif de l'amende de 300 000 F (45 734,71 €) prononcée définitivement par la juridiction de premier ressort ;

Par ces motifs, Statuant définitivement, Ordonne :

La requête en appel présentée par M. P. Balkany est recevable.

Le jugement de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France du 24 octobre 2000 est confirmé.

Conclusions n° 139 du 25 février 2004 (extrait)

Sur les étapes antérieures de la gestion de fait :

Rappelons que, à l'occasion de l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Levallois-Perret, la chambre régionale des comptes a mis en évidence des faits des deniers constitutifs de gestion de fait des deniers de cette commune par le

versement de rémunération à trois agents recrutés par la commune comme employés affectés au domicile de M. Balkany, alors maire de la commune, ou à sa résidence secondaire ;

Qu'en premier lieu, après instruction et contradiction, la chambre régionale a déclaré définitivement comptable de fait de ces deniers M. Balkany par jugement du 17 juillet 1997, confirmé en appel par un arrêt de la Cour du 12 mars 1998 (23) contre lequel un pourvoi en cassation a été jugé tardif et pour ce motif rejeté par le Conseil d'Etat le 27 juillet 2001 (24) ;

Qu'en deuxième lieu, après instruction et contradiction, la chambre régionale a jugé définitivement les comptes de la gestion de fait et déclaré M. Balkany débiteur de la somme de 3 436 545,32 F, augmentée des intérêts légaux à compter du 31 mai 1995, par jugement du 28 juillet 1999, confirmé en appel par un arrêt de la Cour du 26 octobre 2000 (25) ; que, sur pourvoi formé par M. Balkany, le Conseil d'Etat (26) a cassé ce dernier arrêt au motif que le requérant n'avait pas été mis préalablement en mesure d'exercer son droit à être entendu avant que la Cour ne prenne une décision définitive ; que, sur renvoi du Conseil d'Etat, la Cour, toutes chambres réunies, a à nouveau statué sur l'appel de M. Balkany et a confirmé le jugement de débet de la Chambre par arrêt du 14 octobre 2003, contre lequel le requérant s'est à nouveau pourvu en cassation le 17 novembre 2003 ;

Qu'en troisième lieu, la chambre régionale des comptes a prononcé à l'encontre de M. Balkany l'amende pour gestion de fait à hauteur de 300 000 F, par jugements provisoires puis définitifs successivement délibérés les 28 juillet 1999 et 24 octobre 2000 et évoqués *supra*, appel étant formé de ce dernier jugement ;

Sur l'application du principe *non bis in idem* :

Constatons que le requérant se prévaut de sa condamnation par les juridictions judiciaires sur les mêmes faits pour contester qu'il puisse être passible d'une amende pour gestion de fait ;

Rappelons qu'aux termes de l'article L. 131-11 du Code des juridictions financières, auquel renvoie l'article L. 231-11 applicable aux chambres régionales des comptes, « les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites prévues à l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public. Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées » ;

Observons qu'en l'espèce, par jugement du tribunal correctionnel de Nanterre du 7 mai 1996 confirmé par arrêt de la cour d'appel de Versailles du 30 janvier 1997, M. Balkany a été condamné à 15 mois d'emprisonnement avec sursis et 200 000 F d'amende

(21) CE, 14 décembre 2001, Société RMR, *La Revue du Trésor* 2002.226.

(22) CE, 14 décembre 2001, Société RMR, précité.

(23) *La Revue du Trésor* 1998.424.

(24) *La Revue du Trésor* 2002.225.

(25) *La Revue du Trésor* 2001.542.

(26) CE, 27 juillet 2001, Balkany, *La Revue du Trésor* 2002.221.

pour des faits tombant sous le coup du délit d'ingérence, requalifié ensuite en délit de prise illégale d'intérêt (art. 432-12 du Code pénal) ; qu'il ne ressort pas de ces décisions de justice que le juge judiciaire ait examiné puis rejeté une qualification des mêmes faits au regard d'une immixtion dans l'exercice d'une fonction publique, délit réprimé par l'article 433-12 du Code pénal ; que le requérant n'a donc pas été poursuivi ni condamné au titre de cet article, seul visé par la disposition précitée du Code des juridictions financières faisant obstacle au prononcé d'une amende pour gestion de fait ;

En concluons dès lors que la chambre régionale des comptes pouvait à bon droit décider d'infliger à M. Balkany une amende pour sanctionner à travers la gestion de fait, non un manquement à la probité, mais une atteinte aux règles de la comptabilité publique, le moyen élevé devant dès lors être rejeté ;

Sur la participation du rapporteur au délibéré du jugement prononçant l'amende provisoire :

Notons en deuxième lieu que l'appelant, renouvelant un argument qu'il avait élevé en réponse au jugement provisoire, affirme que ce dernier, adopté le 28 juillet 1999, est contraire aux prescriptions de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) au motif que le rapporteur dudit jugement a participé à son délibéré, ce qui aurait pour effet, selon M. Balkany, de vicier le jugement définitif qui s'appuie sur ce jugement contestable, et donc de fonder l'annulation du jugement attaqué ;

Convenons que la participation du rapporteur au délibéré d'un jugement définitif sur une amende de gestion de fait est exclue depuis la publication de la partie réglementaire du Code des juridictions financières (art. R. 245-5) par décret du 14 avril 2000 ;

Convenons également que toute participation du rapporteur au délibéré d'un jugement, qu'il soit provisoire ou définitif, en matière d'amende mais aussi en toute autre phase d'une procédure de gestion de fait, est exclue par l'article L. 241-13 du Code depuis la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes ;

Admettons de surcroît que, depuis l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 octobre 2003, Richard Dubarry c/ France, c'est l'ensemble de la procédure de gestion de fait, procédure considérée comme unique, qui est placée sous l'empire de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme ; que cette position a été entérinée par le juge de cassation (deux arrêts du 30 décembre 2003, Richard-Herr et Richard-Beausoleil) ;

Reconnaissons enfin qu'un vice relatif à la partialité d'une formation délibérant sur un jugement provisoire est de nature à entraîner l'invalidité des jugements définitifs qui s'appuient sur lui et doit même conduire à l'annulation dudit jugement provisoire par le juge d'appel (CE, Dugoin, 17 octobre 2003, dans le cas d'un jugement fixant provisoirement la ligne de compte d'une gestion de fait) ;

En dépit de ces différents indices, pensons qu'il n'est actuellement pas certain que le juge de cassation estimerait que, dans la

période ayant précédé l'adoption des dispositions législatives et réglementaires rappelées ci-dessus, la participation d'un rapporteur au délibéré d'un jugement provisoire d'amende pour gestion de fait aurait été contraire aux principes énoncés par l'article 6-1 de la Cour européenne des droits de l'homme, hormis le cas où ce rapporteur aurait participé à l'examen de la gestion ou au jugement des comptes de l'organisme à partir duquel a été découverte la gestion de fait (CE, 6 avril 2001, Razel et Dugoin, précité, hypothèse qui ne ressort pas ici du dossier) ;

Qu'en effet, pour estimer qu'une telle participation entache l'impartialité de la formation de jugement, il faudrait considérer que les pouvoirs du rapporteur quant à l'instruction de l'affaire et, en particulier, ses propositions touchant au principe même de l'infliction d'une amende et à son montant, à partir des éléments du dossier, sont susceptibles d'orienter la décision de la formation pour prononcer une amende provisoire, analyse qui a probablement inspiré le législateur en 2001 mais ne se serait pas encore imposée spontanément au juge des comptes ni à son juge de cassation ;

Signalons toutefois que, dans sa décision « Dugoin », ce dernier a bien estimé que le « préjugé » d'un rapporteur placé sous l'empire de la jurisprudence Razel précitée était suffisamment grave pour porter atteinte à l'impartialité de la fixation de la ligne de compte d'une gestion de fait, exercice qui lui avait jusqu'alors paru objectif (CE, 28 septembre 2001, Nucci), y compris au stade provisoire, ce qui peut manifester que :

– d'une part, le principe d'unité de la procédure signifie qu'il y a lieu d'appliquer les mêmes exigences de régularité de procédure à la décision provisoire et à la décision définitive ;

– d'autre part, la portée d'une décision provisoire en matière de gestion de fait est suffisamment importante quant à la poursuite de la procédure pour qu'un vice entachant son impartialité conduise à son annulation et à celle des décisions qui lui font suite ;

Néanmoins, si la Cour ne décidait pas d'annuler le jugement attaqué et d'évoquer ensuite l'affaire en examinant le bien-fondé d'une condamnation provisoire à l'amende, croyons que, pour rejeter le moyen invoqué, elle devrait motiver sa décision en considérant que, en juillet 1999, la participation du rapporteur au délibéré du jugement provisoire d'amende était alors conforme aux textes applicables et ne méconnaissait aucun principe général du droit ni aucune prescription de la Cour européenne des droits de l'homme dégagés par une jurisprudence explicite (27) ;

Sur le montant de l'amende :

Notons en dernier lieu que M. Balkany juge excessif le montant de l'amende qui lui a été infligée par la chambre régionale des comptes, au simple motif que, pour les mêmes faits, il a déjà fait l'objet « de condamnations multiples, notamment sur le plan pécuniaire, outre les incidences fiscales qui n'ont pas manqué d'être mises à sa charge » ;

Sans qu'il Nous paraisse besoin de répondre aux allégations du requérant, qui croit

pouvoir relever dans la décision de la chambre régionale « une volonté d'accumulation de la part du juge des comptes », Nous bornerons à observer, comme M. le Conseiller maître rapporteur, qu'aucun élément dans le dossier d'appel ne permet de penser que le juge de premier ressort aurait fait une appréciation inexacte de la gravité des faits en fixant l'amende à 300 000 F, montant qui représente moins de 10 % des sommes maniées pendant plus de dix ans à des fins personnelles et est donc inférieur au seul plafond existant en l'espèce, fixé par l'article L. 131-11 précité.

Cour des comptes, 1^{re} Chambre, arrêt n° 39363, 5 avril 2004, Trésorier-payeur général de Haute-Corse

Recettes ; diligences du comptable ; prescription des créances ; admission en non-valeur.

Le comptable qui a pris en charge des titres de recettes est tenu de justifier de leur recouvrement, ou de leur inscription sur l'état des restes à recouvrer et des diligences faites en vue de l'encaissement des sommes dues (C. comptes, 2 mars 1994, Lycée professionnel hôtelier de Rouen, *La Revue du Trésor* 1994.695). Les diligences du comptable doivent être « adéquates, complètes et rapides » (C. comptes, 27 février 1964, 19 mars 1964, Commune d'Igny-le-Jard, *Rec. C. comptes* 91. CRC Haute-Normandie, 17 décembre 2002, Commune de Grand-Couronne, *La Revue du Trésor* 2003.466). Le Conseil d'Etat a précisé qu'en recherchant, au vu de son compte et des pièces qui y sont relatives, si la comptable avait exercé des « diligences adéquates, complètes et rapides » pour le recouvrement des sommes dues, la Cour des comptes a fait une exacte application des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et n'a pas empiété sur ceux dévolus au ministre de l'Economie et des Finances (CE, 27 octobre 2000, Mme Desvignes, *Rec. CE* 473 ; *La Revue du Trésor* 2001.207, note Saison). Le comptable doit, sous sa responsabilité personnelle, faire toutes les diligences nécessaires pour la conservation des créances et en particulier empêcher la prescription (C. comptes, 8 mars 1937, Commune de Bordeaux, *Rec. C. comptes* 45 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 22). Il appartient en particulier au comptable de prendre les mesures interruptives de prescription et, lorsque celles-ci sont prises, de continuer la procédure (C. comptes, 20 décembre 1989, Centre hospitalier de Saint-Paul de la Réunion, *Rec. C. comptes* 171). Ce sont ces principes que la Cour applique en l'espèce, considérant en particulier que le comptable a satisfait à ses obligations dès lors que le mandataire liquidateur indique que 72 % de la créance seraient réglés rapidement (injonction n° 3), qu'un jugement de suspension d'un notaire est inopposable au Trésor dès lors qu'il n'a jamais été notifié à la trésorerie (injonction n° 7) ou que la prescription est valablement interrompue par des commandements signés par le redevable (injonction n° 8).

(27) Cf. sur un cas voisin, mais en premier ressort et au stade de la déclaration provisoire de gestion de fait, Nos conclusions n° 127 du 18 février 2004 sur une gestion de fait de l'Université de Paris-V.

Instructions et notes ministérielles. Le juge des comptes n'est pas tenu par les instructions ou circulaires émanant des services ministériels et fréquemment invoquées par les comptables. Par suite, un comptable ne peut s'exonérer de sa responsabilité en produisant une circulaire ministérielle, insusceptible de produire des effets de droit, notamment au regard d'un décret postérieur, les ministres ne disposant pas d'un pouvoir réglementaire (C. comptes, 1^{er} décembre 2003, Hôpitaux universitaires de Strasbourg, *La Revue du Trésor* 2004.709). Les circulaires de la DGCP interprétées par le comptable ne sont pas opposables au juge des comptes (CRC Auvergne, 30 janvier 2003, Université Blaise-Pascal Clermont-Ferrand II, *La Revue du Trésor* 2003.616 ; *RFD adm.* 2004.605). La Cour n'est pas liée par les interprétations émanant de l'Administration et le comptable ne peut invoquer une « doctrine administrative » pour se dégager de sa responsabilité (C. comptes, 14 septembre 2001, Ecole nationale supérieure des mines de Saint-Etienne, *La Revue du Trésor* 2004.381). Il existe toutefois dans la matière une certaine ambiguïté dans la mesure où les comptables, en tant que fonctionnaires publics, sont tenus au devoir d'obéissance hiérarchique ; ainsi, en présence d'une instruction émanant de la DGCP, ils ne peuvent que s'incliner, au risque de voir leur responsabilité mise en jeu par le juge des comptes. Certes, ils pourront toujours ensuite obtenir remise gracieuse de leur hiérarchie, mais on conviendra qu'il s'agit là d'un système relativement complexe et, au surplus, peu compatible avec les exigences tirées du droit à un procès équitable. En l'espèce, la Cour fait preuve d'une interprétation constructive puisqu'elle accepte de prendre en compte une lettre de la DGCP ayant prévu l'admission en non-valeur des cotes soumises à apurement collectif relevant du régime de la loi de 1967 (injonction n° 1) ainsi qu'une note de service confidentielle du directeur général de la Comptabilité publique enjoignant aux comptables de ne pas liquider les intérêts moratoires quand une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement a été formulée avant le 1^{er} janvier 1995 (injonction n° 2).

Admission en non-valeur (28). On le sait, lorsque, malgré ses diligences, des recettes sont devenues irrécouvrables, le comptable peut demander leur admission en non-valeur. Le comptable ne doit faire sortir de ses écritures, par l'admission en non-valeur, que les créances pour lesquelles l'insolvabilité du débiteur a été établie de façon certaine, soit par des enquêtes administratives, soit par l'exercice de voies de droit demeurées sans résultat (C. comptes, 28 septembre 1972, Receveur municipal de Vincennes, *Rev. adm.* 1973.286). En cas d'insolvabilité du débiteur, il convient que le comptable prouve que toutes les poursuites légalement possibles sur les biens et, éventuellement, sur la personne des débiteurs ont bien été exercées (C. comptes, 5 décembre 1984, Centre hospitalier de Vernon, *Rec. C. comptes* 66). En cas de disparition du débiteur, il conviendra de montrer que la recherche du nouveau domicile a été infructueuse et qu'il en eut été de même si des recherches avaient

été entreprises aussitôt (C. comptes, 12 mai, 12 juin 1980, TPG des Yvelines, *Rec. C. comptes* 101). Peuvent néanmoins être admises en non-valeur des créances qui, bien qu'encore recouvrables, supposeraient pour l'être des diligences hors de proportion avec le montant de la recette possible (C. comptes, 24 septembre 1991, Communes et établissements publics de Rugles, *Rec. C. comptes* 85 ; *La Revue du Trésor* 1992.142). Reste que l'admission en non-valeur ne peut suppléer rétroactivement à l'absence ou à l'insuffisance des diligences auxquelles le comptable était antérieurement tenu (C. comptes, 24 mars 1988, TPG de la Haute-Savoie, *Rec. C. comptes* 46) et ne suffit pas à décharger le comptable (C. comptes, 15 janvier 1993, TPG de la Martinique, *RF fin. publ.* 1994, n° 47, p. 173 ; 28 septembre 1993, Institut national des jeunes sourds, *RF fin. publ.* 1994, n° 47, p. 173 ; 5 octobre 1995, Lycée polyvalent de Corbeil-Essonnes, *Rec. C. comptes* 91 ; *La Revue du Trésor* 1996.417). En l'espèce, la Cour accepte de lever les injonctions n°s 15 (reversement d'un traitement perçu à tort), 16 (astreinte dont a été assorti l'ordre de démolition des travaux irréguliers) et 18 (reversement d'indemnités pour refus d'octroi de la force publique) suite à l'admission en non-valeur des titres correspondants.

Créances sur des collectivités publiques. S'agissant de créances à l'égard de collectivités locales, il appartient au comptable de mettre en oeuvre les voies d'exécution administratives, tirées notamment des articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT (CRC Ile-de-France, 16 septembre 1988, Maison de retraite de Triel-sur-Seine, *Rec. C. comptes* 174. C. comptes, 7 novembre 1991, TPG des Bouches-du-Rhône, *Rec. C. comptes* 93. C. comptes, 12 novembre 1991, TPG de la Corse du Sud, *Rec. C. comptes* 93. C. comptes, 10 novembre 1993, TPG de la Haute-Garonne, *Rec. C. comptes* 119. C. comptes, 2 décembre 1999, TPG de la Nouvelle-Calédonie, *La Revue du Trésor* 2000.703 ; *RFD adm.* 2001.478). La Cour avait déjà considéré comme des diligences suffisantes le simple fait que le comptable ait pris l'attache du préfet pour lui demander d'intervenir auprès de la commune, puis du maire de celle-ci (C. comptes, 5 juin 2002, TPG du Tarn-et-Garonne, *La Revue du Trésor* 2003.52). En l'espèce (injonction n° 9), elle se satisfait, s'agissant de taxes foncières dues au titre de terrains appartenant en indivision à quatre communes, à l'indication par le sous-préfet que les communes sont décidées à la vente ou la location des terrains.

Extrait

Au titre de l'exercice 1997 - A l'égard de M. Robert, par ses ayants droit :

Levée d'injonctions :

Injonction n° 1 - Contributions directes - Trésorerie de Bastia - SARL Mattei François - Exercices 1976 à 1978 - Restes à recouvrer de 365 273,95 F (55 685,65 €) :

Attendu que la société a été mise en règlement judiciaire le 7 mai 1982, puis en liquidation de biens le 17 janvier 1986 par le tribunal de commerce de Bastia ; que les créances ont été produites le 17 février 1982 à titre privilégié pour 391 749,95 F ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert :

- de produire tout élément sur la procédure (vérification de l'admission des créances, répartitions) ;
- d'indiquer les perspectives d'apurement ;
- à défaut, de produire la preuve du versement de la somme de 365 273,95 F (55 685,65 €), ou toute autre justification à décharge ;

Attendu que la lettre collective n° CD 3510 de la DGCP du 27 novembre 2000 a prévu l'admission en non-valeur des cotes soumises à apurement collectif relevant du régime de la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation de biens, la faillite personnelle et les banqueroutes ; que ladite loi était en vigueur à la date du jugement qui a ouvert la procédure ;

Que les cotisations non recouvrées ont été admises en non-valeur le 21 janvier 2002 ; L'injonction n° 1 est levée.

Injonction n° 2 - Contributions directes - Trésorerie de Bastia - SARL Le Continental - Exercice 1988 - Restes à recouvrer actualisés de 392 640 F (59 857,58 €) - Intérêts moratoires :

Arrêt provisoire n° 30171 du 2 juillet 2001

Attendu que ce dossier a fait l'objet d'une réclamation suspensive de paiement le 24 août 1989, d'un rejet du recours devant le tribunal administratif le 4 mai 1995, d'un rejet de l'appel formé devant la cour administrative d'appel de Lyon le 17 février 1997, et d'un pourvoi en cassation rejeté par le Conseil d'Etat le 4 novembre 1998 ;

Attendu que Mme Vittemant a formulé une réserve sur ce dossier ;

Attendu que l'article L. 209 du Livre des procédures fiscales prévoit le décompte d'intérêts moratoires par les comptables après jugements ou arrêts des juridictions administratives ; que les instructions de la Direction de la Comptabilité publique n° 89-126-B-A1-A3 du 27 décembre 1989 et 91-150-A1-A3 du 23 décembre 1991 définissent les cas d'ouverture de décomptes d'intérêts moratoires au profit de l'Etat pour les articles d'impôt émis à la suite d'un contrôle fiscal ou d'une taxation d'office et ayant fait l'objet de réclamations et de pourvois rejetés par les juridictions administratives dans le cadre du sursis légal de paiement ;

Que, lors du contrôle sur place, il a été fait observer par le magistrat instructeur que les intérêts moratoires n'avaient pas été décomptés, s'agissant d'un impôt émis à la suite d'un contrôle fiscal (rôles individuels d'impôts sur les sociétés 1984 et 1985) et ayant fait l'objet d'une procédure de sursis légal de paiement ;

Qu'il a été répondu que les intérêts moratoires prévus dans le cadre du sursis légal de paiement n'étaient jamais décomptés dans le département de Haute-Corse ;

- Il est enjoint aux ayants droit de M. Robert de produire un décompte d'intérêts moratoires.

(28) Magnet, « Admission en non-valeur », in « Dictionnaire encyclopédique des finances publiques », Philip (dir.), *Economica*, 1991.27.

Attendu que ce compte fiscal a fait successivement l'objet d'une réclamation assortie d'une demande de suspension de paiement, d'une demande au tribunal administratif, d'une requête d'appel, enfin d'un recours en cassation ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de produire un décompte d'intérêts moratoires ;

Attendu que, par note de service confidentielle du 17 août 1999, le directeur général de la Comptabilité publique a demandé aux comptables de ne pas liquider les intérêts moratoires au profit de l'Etat quand une réclamation assortie, comme en l'espèce, d'une demande de sursis de paiement, avait été formée avant le 1^{er} janvier 1995, date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 209 du Livre des procédures fiscales, issues de l'article 35 de la loi de finances du 29 décembre 1994 ; que la réclamation de la SARL Le Continental a été formée le 24 août 1989 ;

L'injonction n° 2 est levée.

Injonction n° 3 - Contributions directes - Trésorerie de Bastia - SARL Corse Manutention - Exercices 1987 à 1995 - Restes à recouvrer de 896 692 F (136 699,81 €) actualisés à 23 368,94 € - Liquidation judiciaire de 1994 :

Attendu que la société a été mise en redressement judiciaire le 22 mars 1994, puis en liquidation judiciaire, le 17 mai 1994, par le tribunal de commerce de Bastia ; que M^e de Moro Ciafferi, mandataire judiciaire, a été désigné par le Tribunal ; que les créances ont été déclarées le 13 avril 1994 et admises à titre privilégié ; qu'une distribution devait intervenir à la fin de l'année 2000, les avoirs étant estimés suffisants par le mandataire judiciaire pour désintéresser le Trésor Public ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert :

- de produire tout élément sur la procédure (répartition nouvelle, clôture) ;

- à défaut, de préciser les perspectives d'apurement, le cas échéant les raisons qui s'opposeraient à un apurement rapide ;

Attendu que le mandataire judiciaire a précisé le 14 février 2002 que 72 % de la créance du poste seraient réglés rapidement ; qu'un règlement est intervenu pour un montant de 97 875,73 € le 18 décembre 2003, réduisant les restes à recouvrer à 23 368,94 € ;

Attendu que les créances seront présentées en non-valeur dès le jugement de clôture pour insuffisance d'actif ;

L'injonction n° 3 est levée.

Injonction n° 4 - Contributions directes - Trésorerie de Borgo - SA Locanord - restes à recouvrer de 5 033 693 F (767 381,55 €) sur l'exercice 1993 actualisés à 620 649,99 € :

Attendu qu'à l'appui de la demande de sursis de paiement qui accompagnait sa réclamation, la SA Locanord a produit, à titre de garanties, deux cautions bancaires, d'un montant respectif de 3 824 414 F et de 939 245 F ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de produire tout élément sur les conditions de mise en oeuvre du sursis légal de paiement (suites données, dates, montants) et sur l'action éventuelle à l'encontre des cautions ;

Attendu que la société a bénéficié le 2 juillet 2003 de trois dégrèvements en principal, comptabilisés le 4 juillet 2003, pour 32 480,33 € sur 1987, 42 983,16 € sur 1988 et 54 046,07 € sur 1989 ;

L'injonction n° 4 est levée.

Injonction n° 5 - Contributions directes - Trésorerie de Borgo - Paul Natali - restes à recouvrer de 1 509 412 F (230 108,38 €) sur l'exercice 1993 (cotisations d'impôt sur le revenu 1987-1988) :

Attendu que, par réclamation du 17 novembre 1993 assortie d'une demande de suspension de paiement, M. Paul Natali a sollicité du directeur des services fiscaux la décharge de cotisations d'impôt d'un montant de 8 707 570 F, mises en recouvrement le 31 octobre 1993 ; que ladite réclamation a fait l'objet, le 18 avril 1994, d'une décision de dégrèvement partiel de 6 760 586 F ; que M. Paul Natali a, le même 18 avril 1994, fourni une caution bancaire et demandé, le 12 novembre 1997, au tribunal administratif de Bastia d'annuler la décision de rejet partiel de sa réclamation ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser la suite donnée à la procédure de sursis légal de paiement (date, montant, engagement de la caution) ;

Attendu que, par jugement du 13 novembre 2003, le tribunal administratif a prononcé un dégrèvement complémentaire de 183 089 € (dont 167 185 € sur 1987 et 15 904 € sur 1988) ; que, dès lors, et compte tenu de la caution bancaire fournie par le contribuable, il y a lieu de lever l'injonction ;

L'injonction n° 5 est levée.

Injonction n° 6 - Contributions directes - Trésorerie de Corté-Omessa - Laurent Duriani - Restes à recouvrer de 2 393 950,56 F (364 955,41 €) au titre des exercices 1991 à 1993 (cotisations d'impôt sur les revenus 1986, 1988, 1990-1992) :

Attendu que M. Duriani a successivement contesté ses impositions, sans succès, devant le directeur des services fiscaux et le tribunal administratif de Bastia, lequel a rejeté sa demande le 16 décembre 1999 ; qu'il a sollicité, du directeur des services fiscaux, le 2 juin 2000, le bénéfice d'une transaction (paiement immédiat de la somme de 700 000 F, plan de règlement et demande de remise gracieuse des pénalités) ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser :

- les dates de procédure non rapportées lors de la précédente enquête de la Cour (réclamation devant les services fiscaux, engagement de l'instance devant le tribunal administratif) ;

- la suite donnée à la demande de transaction ;

- l'état de l'apurement ;

Attendu que la transaction a été rejetée par les services fiscaux le 1^{er} décembre 2000 ;

Attendu que la dette du redevable a été réduite à 487 254,56 F (74 281,48 €) ; que les diligences du comptable (notamment, demandes de renseignement sur l'adresse de l'intéressé, inscription d'une hypothèque, notification de commandements) ont été suffisantes ;

L'injonction n° 6 est levée.

Injonction n° 7 - Contributions directes - Trésorerie de Corté-Omessa - M^e Léon Padovani, notaire - Restes à recouvrer de 867 998 F (132 325,44 €) au titre des exercices 1991 à 1993 (cotisations d'impôt sur les revenus, de taxe d'habitation, de taxe foncière et de taxe professionnelle) :

Attendu que M^e Padovani, notaire, a fait l'objet d'une mesure de suspension d'une durée de cinq ans, ordonnée par le président du tribunal de grande instance de Bastia agissant comme juge des référés, le 31 mars 1999 ;

Attendu que la vente du mobilier a produit la somme de 50 000 F le 10 mars 1999 ; que les avis à tiers détenteurs auprès de la chambre des notaires (21 avril 1999) et de M^e Fantozzi, notaire assistant, administrateur provisoire de l'étude (15 juin 1999), n'ont pas été productifs à ce jour ; que l'hypothèque légale du Trésor a été inscrite sur un immeuble, mais est primée par l'hypothèque du Crédit agricole ; qu'une vente immobilière a été demandée ; qu'un partage préalable des biens en indivision doit être effectué ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser :

- les dates de procédure non rapportées lors de l'enquête de la Cour (hypothèque légale du Trésor, demande de saisie immobilière) ;

- les perspectives d'apurement par la voie de vente immobilière ;

Attendu que, par jugement du 21 février 2002, le tribunal de grande instance de Bastia a débouté le Trésor de sa demande de partage des biens indivis, au motif que les extraits de rôles certifiés conformes le 7 mars 2001 par le trésorier de Corté, susceptibles d'apporter la preuve de l'existence d'une créance certaine, liquide, d'un montant déterminé et exigible, ont été établis postérieurement à la délivrance des assignations ;

Attendu que le jugement susmentionné n'a jamais été notifié à la trésorerie de Corté ; qu'il est dès lors inopposable au Trésor ; que l'instance a été reprise par l'envoi, le 9 décembre 2003, à l'avocat du Trésor, du bordereau d'inscription d'hypothèque du Trésor et des extraits de rôles correspondants ;

L'injonction n° 7 est levée.

Injonction n° 8 - Contributions directes - Trésorerie de Morosaglia - 1989 - Maestracci Germaine - Restes actualisés à 91 346,25 € :

Attendu qu'à la date de l'enquête une demande était en cours d'instruction devant le tribunal administratif de Bastia depuis le 6 septembre 1999 ; qu'à l'appui de cette demande la prescription de la créance était invoquée ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser les procédures engagées pour parvenir à l'apurement ou les raisons qui s'y opposaient ;

Attendu que l'hypothèque légale du Trésor a été inscrite et renouvelée le 6 avril 2000 ; que la prescription a été interrompue par des commandements signés par la redevable, les 23 février 1990, 27 juillet 1992 et 20 mars 1998, puis suspendue par l'instance contentieuse en cours ; qu'un délai de paiement a été accordé le 4 février 2003 ;

L'injonction n° 8 est levée.

Injonction n° 9 - Contributions directes - Trésorerie de Prunelli-di-Fiumorbo - Commune de Ghisonaccia (domaine d'Alzitone) - Reste actualisé à 163 105,07 € au titre des taxes foncières 1990 à 1993 :

Attendu que les taxes foncières litigieuses sont dues au titre de terrains, situés au lieu dit Alzitone, qui sont la propriété indivise de quatre communes ; que le comptable devait adresser au préfet une demande de mandatement d'office des sommes en cause ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser la date de demande du mandatement d'office, ainsi que les échéances de règlement ;

Attendu que, par courrier du 24 décembre 2003 adressé au trésorier-payeur général de Haute-Corse, le sous-préfet de Corté a indiqué les raisons historiques de la situation d'indivision des terrains, ainsi que les possibilités d'évolution du dossier ; que le domaine d'Alzitone est géré par une commission syndicale formée des maires de Ghisonaccia, Lugo-di-Nazza, Poggio-di-Nazza et Ghisoni ;

Attendu que, selon les informations données par le sous-préfet, les représentants des quatre communes sont convenus que la vente ou la location des terrains aux agriculteurs qui les occupent sans titre, ainsi qu'une saisine de la commission de conciliation de l'Office hydraulique, bailleur d'une partie desdits terrains, pourraient permettre de régler les impositions ;

L'injonction n° 9 est levée.

Injonction n° 10 - Contributions directes - Trésorerie de Prunelli-di-Fiumorbo - Commune de Ventiseri - Restes à recouvrer de 236 051 F (35 985,74 €) actualisés à 32 985,74 € au titre des taxes foncières 1991 à 1993 :

Attendu qu'une demande est en cours d'instruction devant le tribunal administratif ; que le comptable devait demander au préfet de mandater d'office les sommes litigieuses ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert :

- d'indiquer la suite donnée à la demande par le tribunal administratif ;

- de préciser la date du mandatement d'office, les échéances de règlement ;

Attendu que quatre dégrèvements ont été prononcés le 29 décembre 2003 sur les taxes foncières de 1997 pour 11 675,92 €, de 1998 pour 11 632,63 €, de 1999 pour 11 320,56 € et de 2000 pour 10 788,05 € ; qu'un dégrèvement a été prononcé le 3 décembre 2003, d'un montant de 3 000 €, au titre de la taxe foncière 2001 ;

Attendu que le maire de Ventiseri a sollicité, à titre complémentaire, du directeur des services fiscaux, le 2 décembre 2003, le dégrèvement gracieux des cotisations de taxe foncière relatives aux années 1991 à 1999, les biens, acquis auprès de la Société de mise en valeur de la Corse, ayant été classés à tort en terrains à bâtir ;

L'injonction n° 10 est levée.

Injonction n° 11 - Contributions directes - Trésorerie de San Nicolao - Société Agence de développement Alba-Serena - Restes à recouvrer de 213 386 F (32 530,49 €) sur l'exercice 1993 :

Attendu que la société a été mise en état de liquidation judiciaire le 18 février 1997 ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser les procédures engagées pour parvenir à l'apurement ou les raisons qui s'y opposaient ;

Attendu que le trésorier a déclaré la totalité des impôts relatifs à cette société, à titre privilégié ; que le mandataire liquidateur est relancé régulièrement ; que des dégrèvements de taxes professionnelles ont été prononcés ;

L'injonction n° 11 est levée.

Injonction n° 12 - Contributions directes - Trésorerie de San Nicolao - Tognini François - Restes à recouvrer de 1 013 424,38 F actualisés à 1 001 129,60 F (152 621,22 €) sur l'exercice 1989 :

Attendu que M. Tognini a fait appel le 2 octobre 2000 d'une décision du tribunal de grande instance de Bastia, du 1^{er} mai 2000, qui le déboutait des ses prétentions relatives à la prescription ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser les procédures engagées pour parvenir à l'apurement ou les raisons qui s'y opposaient ;

Attendu que l'hypothèque légale du Trésor a été inscrite le 11 janvier 1990 que l'inscription a été renouvelée le 19 octobre 1999 ; que le service des domaines a précisé la valeur des lots et l'état des charges hypothécaires ;

L'injonction n° 12 est levée.

Injonction n° 13 - Produits divers du budget - Divers titres émis à l'encontre de collectivités locales (fonds de concours - dépenses de ministères à annuler) :

Attendu que, pour les restes à recouvrer concernant les comptes ci-après, les informations fournies lors de l'enquête de la Cour étaient insuffisantes :

- compte 411-22, spécification 11022, ordonnateur 022 75 2B, titre 10/1991, commune de Morosaglia, 545 000 F (83 084,71 €), délais de paiement en cours, soumis à échéance annuelle ;

- compte 411-22, spécification 11028, ordonnateur 028 01 75, titre 13/1993, département de Haute-Corse, 71 386 F (10 882,73 €), une réclamation a été formulée le 22 avril 1999 ;

- compte 411-22, spécification 11028, ordonnateur 028 01 75, titre 300/1996, commune de Bastia, 16 839 F (2 567,09 €), la déchéance quadriennale a été invoquée par l'ordonnateur ;

- compte 411-22, spécification 11035, ordonnateur 35 76 2B, divers titres au nom de collectivités locales, mandatement d'office non exécuté, 62 797,20 F (9 573,37 €) ;

- compte 411-52, spécification 942 111, ordonnateur 023 75 2B, titre 261/1994, département (subdivision de la DDE - Balagne), 110 433,60 F (16 835,49 €) ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser les procédures engagées pour parvenir à l'apurement ou les raisons qui s'y opposaient ;

Attendu que :

- la commune de Morosaglia a réglé le titre n° 10/1991 mais doit la somme de 83 084,71 € sur un autre titre n° 16/1991 de 129 581,66 € ; que, par courrier du 12 janvier 2004 adressé au maire de Morosaglia, le trésorier-payeur général a accordé

à celui-ci un délai de paiement jusqu'en décembre 2005, sous la forme d'un mandatement mensuel ;

- le département de Haute-Corse n'a pas reçu de réponse à sa réclamation formulée le 22 avril 1999 ;

- la commune de Bastia a réglé en 2002 le titre n° 300/1996 pour 2 567,09 € ;

- les divers titres émis antérieurement à l'année 2000 (9 573,37 €) figurent en restes pour 8 429,91 € ;

- le titre émis sur le département, subdivision de l'Équipement de Balagne, 16 835,49 €, figure en reste à recouvrer ;

Attendu qu'il a été répondu à l'injonction ; L'injonction n° 13 est levée.

Injonction n° 14 - Autres titres émis à l'encontre de collectivités locales et pour lesquels le mandatement d'office doit être poursuivi :

Attendu que, pour les titres ci-après, le mandatement d'office devait être poursuivi :

- 411-182, 33901/021 16 94, ministère de l'Industrie, des Postes et des Télécommunications (Service national des radiocommunications de Maisons-Alfort), redevance d'usage des fréquences radioélectriques, titre n° 9034911 du 4 décembre 1995 à l'encontre de la commune de Bastia, 9 841 F (1 500,25 €) ;

- 411-182, 33901/021 16 94, ministère de l'Industrie, des Postes et des Télécommunications, titre n° 9059285 du 4 août 1995 à l'encontre de la commune de Bastia, 19 035 F (2 901,87 €) ;

- 411-32, 495-155/037 70 2B, titre n° 3 du 4 août 1995 émis par la préfecture (mise en demeure - procédure prévue par l'article 23 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) à l'encontre du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du Niolu, 350 000 F (53 357,16 €) ;

Attendu, toutefois, que pour ce dernier titre le mandatement d'office a été demandé au sous-préfet de Corté le 24 août 1998 ; qu'il a été décidé par arrêté préfectoral n° 98-1639 du 23 décembre 1998 ; que les dépenses de ce SIVOM sont réglées selon un ordre de priorité décidé conjointement par l'ordonnateur et le préfet, la situation financière du syndicat étant obérée ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser :

- l'état du mandatement d'office (demande et exécution) pour les titres dus par la commune de Bastia ;

- l'état d'apurement et les perspectives de règlement en ce qui concerne le SIVOM du Niolu ;

Attendu que la commune de Bastia a réglé les titres en 2002 après que le conseil municipal, sur demande du comptable, ait décidé de faire bénéficier l'Etat, son créancier, du relevé de prescription prévu par l'article 6 de la loi modifiée n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ;

Attendu que, en ce qui concerne le titre sur le SIVOM du Niolu, le mandatement d'office n'a pu être effectué en raison de la situation de la trésorerie ;

L'injonction n° 14 est levée.

Injonction n° 15 - Titre n° 1000394 émis le 28 juillet 1995 (compte 411-182 - Spécification 80591/002 01 75) par le ministre de la Culture à l'encontre de Nicolai Henri pour 128 666,31 F (19 615,05 €) :

Attendu que le titre représente le reversement d'un traitement perçu à tort, du 18 février 1993 au 30 novembre 1994, par M. Nicolai alors qu'il avait été radié des cadres ; qu'un état de saisie a été remis à l'huissier le 21 octobre 1998 ; qu'un procès-verbal de carence a été dressé, le 29 septembre 2000, au domicile d'un tiers qui hébergeait M. Nicolai à titre gratuit ; que le titre devait être présenté en non-valeur ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser :

- l'état du recouvrement ;
- la preuve des diligences en recherche de solvabilité et leur résultat ;

Attendu que le titre a été admis en non-valeur le 10 octobre 2001 ;

L'injonction n° 15 est levée.

Injonction n° 16 - Titre n° 1000003 émis le 11 avril 1996 (compte 411-182 - Spécification 80591/023 75 2B) par le directeur départemental de l'Équipement de Haute-Corse à l'encontre de Giorgi Antoine pour 137 500 F (20 961,74 €) :

Attendu que le titre susmentionné a été émis pour le recouvrement de l'astreinte dont a été assorti l'ordre de démolition des travaux irréguliers réalisés par M. Giorgi ; qu'un état de saisie a été remis à l'huissier le 10 juin 1998 ; qu'une nouvelle saisie a été demandée le 2 mars 2001 ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser :

- l'état de l'apurement ;
- à défaut, les poursuites engagées pour contraindre au paiement par toutes les voies de droit, ou les raisons qui s'y opposaient ;

Attendu que le titre a été admis en non-valeur le 8 avril 2003 ;

L'injonction n° 16 est levée.

Injonction n° 17 - Titre n° 1000006 émis le 27 juin 1996 (compte 411-182 - Spécification 80591/023 75 2B) par le directeur départemental de l'Équipement de Haute-Corse à l'encontre de Bastiani César pour 198 600 F (30 276,37 €) :

Attendu que le titre susmentionné a été émis pour le recouvrement de l'astreinte dont a été assorti l'ordre de démolition des travaux irréguliers réalisés par M. Bastiani ; qu'une demande de remise gracieuse en date du 31 décembre 1997 était en cours d'instruction à la trésorerie générale ;

Attendu que le maire de la commune sur le territoire de laquelle ont été réalisés les travaux irréguliers a fait savoir au sous-préfet de Corté qu'il n'était pas favorable à la demande de remise gracieuse ; que la décision du comptable était suspendue dans l'attente de la réponse du sous-préfet ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser l'état du recouvrement, ou de l'apurement par remise gracieuse ;

Attendu que le comptable a répondu qu'il instruisait ce dossier en vue d'une demande de remise gracieuse ;

L'injonction n° 17 est levée.

Injonction n° 18 - Titre n° 17 émis le 7 novembre 1994 (compte 411-182 - Spécification 495-155/009 70 2B) par le préfet de Haute-Corse à l'encontre de Rosemplant - Société civile Valdoroso pour 403 779 F (61 555,71 €) :

Attendu que le titre a été émis pour obtenir le reversement d'indemnités payées à M. Casciani pour refus d'octroi de la force publique ; qu'une inscription hypothécaire a été effectuée le 17 juillet 1997 ; qu'un procès-verbal de carence mobilière a été dressé le 25 juin 1998 ; que l'admission en non-valeur du titre a été demandée le 31 janvier 2000 ;

Attendu qu'il était enjoint aux ayants droit de M. Robert de préciser :

- l'état de l'apurement ;
- l'estimation domaniale, la nature et le rang de l'hypothèque ;
- les diligences engagées pour réaliser le gage du Trésor ou les raisons qui s'y opposaient ;

Attendu que le titre a été admis en non-valeur ;

L'injonction n° 18 est levée.

Levée de réserve :

Réserve - Amendes et condamnations pécuniaires - Restes à recouvrer - Différences en moins sur états de restes - États de restes non produits :

Attendu que Mme Vittemant a formulé des réserves sur l'ensemble de ces dossiers le 24 août 2000 ;

Attendu que, par arrêt n° 30171 du 2 juillet 2001, réserve était faite sur la gestion de M. Robert pour les montants suivants, jusqu'à preuve de l'apurement :

- des restes nominatifs sur amendes 1 043 342,35 F (159 056,52 €) ;
- des différences en moins sur états de restes 1 699 725,24 F (259 121,44 €) ;
- des états de restes non produits des exercices 1974 à 1989, 2 423 499,01 F (369 460,04 €) ;

Total : 5 166 566,60 F (787 638 €) ;

Attendu que les insuffisances dans la gestion des amendes, relevées lors de l'enquête de la Cour, subsistent ; que, toutefois, une mission interne d'évaluation et d'audit de ce secteur est en cours, en vue :

- de fixer le volume des restes à recouvrer et d'effectuer les travaux d'ajustement ;
- d'apprécier la qualité du recouvrement au titre des différentes périodes ;
- d'engager si nécessaire la responsabilité des différents comptables ;

La réserve est levée.

Cour des comptes, 1^{re} Chambre, arrêt n° 39552, 5 avril 2004, Trésorier-payeur général du Pas-de-Calais

Procédure : révision des arrêts et jugements ; révision d'office (art. R. 143-2 CJF).

Le Code des juridictions financières aménage deux procédures de révision des arrêts rendus par la Cour des comptes : la révision à la demande du comptable (art. R. 143-1) et la révision dite d'office (art. R. 143-2). La Cour s'est toujours

reconnu le droit de procéder d'office à une révision, en faveur du comptable (C. comptes, 18 septembre 1975, Crédit municipal de Lyon, *Rev. adm.* n° 176) ou à l'encontre du comptable (C. comptes, 4 décembre 1895, Ancien receveur municipal de Nice, *Rec. C. comptes* 47). Le ministre est également recevable à poursuivre la révision d'un arrêt définitif de la Cour entaché d'une erreur même dans le cas où cette erreur a été commise au bénéfice du Trésor Public (CE, 5 novembre 1982, Ministre délégué chargé du Budget c/ Roussel, *Rec. CE* 373 ; *La Revue du Trésor* 1983.613, concl. Labetoulle. C. comptes, 1^{er} février 2001, Fondation Louis-Lépine, *La Revue du Trésor* 2002.198 ; *RFD adm.* 2002.627).

L'arrêt attaqué doit avoir été vicié pour cause d'erreur, d'omission, de faux ou de double emploi. Une simple inexactitude dans la relation des faits ne suffit pas à constituer une pièce fautive (CE, 11 janvier 1961, David, *Rec. CE* 30). L'erreur ici visée est l'erreur matérielle (erreur de fait ou de calcul) et non l'erreur de droit ou l'erreur dans la qualification juridique des faits (C. comptes, 21 mai 1985, TPG de l'Oise, *Rev. adm.* n° 232 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 50). C'est le cas par exemple d'une chambre régionale qui avait commis une erreur, dans l'un des visas du jugement, sur la collectivité de rattachement de l'établissement public concerné (CRC Ile-de-France, 29 mars 2001, Caisse des écoles de Neuilly-sur-Marne, *RFD adm.* 2002.627). La Cour a pourtant admis, sur conclusions contraires du Parquet, qu'une erreur de droit (en l'espèce la violation de la procédure contradictoire s'agissant d'arrêtés de débit) puisse ouvrir la révision d'office ; il s'agit toutefois d'un arrêt resté sans lendemain (C. comptes, 23 novembre 2000, Lycée français de Tananarive, *La Revue du Trésor* 2001.709). En l'espèce, il s'agissait pour la Cour de corriger une erreur de nom qui l'avait fait décharger une personne autre que le comptable concerné.

Le fait inconnu peut être découvert par le juge des comptes lui-même à l'occasion de la vérification des comptes suivants ou de celle des comptes d'une autre personne publique (C. comptes, 19 février 1906, Ancien TPG des Pyrénées-Orientales, *Rec. C. comptes* 24), à la suite d'une enquête administrative (C. comptes, 23 juin 1902, Receveur de l'asile national de Vincennes, *Rec. C. comptes* 51. C. comptes, 8 juillet 1909 et 23 juillet 1909, Receveur de la ville de Constantine, *Rec. C. comptes* 61) ou encore à la suite d'une instance pénale (C. comptes, 20 novembre 1902, TPG de la Gironde, *Rec. C. comptes* 89). En l'espèce, le Parquet constate que la Cour n'a pas été saisie d'une demande de révision des dispositions définitives erronées mais qu'il lui appartient toutefois, au vu de l'erreur matérielle qui a été commise et en l'absence de toute charge sur la période considérée, de rectifier son erreur de sa propre initiative, sans qu'il soit besoin de contredire sur ce point.

On notera encore que la révision entreprise d'office par le juge ne peut être fondée sur des pièces que les comptables auraient négligé de produire, lorsqu'elle aurait pour conséquence de modifier à leur bénéfice leur situation telle qu'elle a été fixée par l'arrêt ou le jugement qu'il

s'agit de réviser (C. comptes, 26 mars 1994, Commune de Roquebillière, *La Revue du Trésor* 1994.599).

Extrait

Vu l'arrêt n° 32277 en date du 7 mars 2002 (29) par lequel elle a statué définitivement sur les comptes rendus pour les exercices 1995 à 1997 et antérieurs par les trésoriers-payeurs généraux du Pas-de-Calais, en qualité de comptables du Trésor ;

Vu le CJF, notamment l'article R. 143-2 ; (...)

Attendu que l'arrêt du 7 mars 2002 susvisé a attribué à tort à M. Gerbedoen la fonction de trésorier-payeur général et la qualité de comptable du Trésor ;

Qu'il a constaté, à l'avant-dernier paragraphe de la page huit, qu'aucune charge n'a été relevée à l'encontre de M. Gerbedoen sur sa gestion pendant les années 1996 et 1997, au 31 mars ;

Qu'il a déchargé, au premier paragraphe de la page neuf, M. Gerbedoen de sa gestion pour les années 1996 et 1997, au 31 mars ;

Qu'il a, au second paragraphe de la page neuf, déclaré M. Gerbedoen quitte et libéré de sa gestion terminée à la date ci-avant indiquée ;

Attendu qu'il résulte du procès-verbal de remise de services susvisé que la fonction de trésorier-payeur général était exercée au cours des années 1996 et 1997, au 31 mars, par M. Jacquemart en qualité de comptable du Trésor et non par M. Gerbedoen ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article R. 143-2 du CJF que la Cour des comptes peut procéder d'office à la révision d'un arrêt définitif pour cause d'erreur ;

Considérant qu'il y a lieu de procéder à la rectification des erreurs qui affectent l'arrêt susvisé et qui ont eu pour effet de faire obstacle à la décharge de M. Jacquemart au titre de sa gestion durant les années 1996 et 1997, au 31 mars, alors que la juridiction n'avait prononcé aucune charge au titre de la dite gestion ;

Par ces motifs,

Ordonne ce qui suit :

– le visa qui constitue le premier paragraphe de la première page de l'arrêt n° 32277 en date du 7 mars 2002 est rectifié comme suit :

« Vu les comptes rendus pour les exercices 1995 à 1997 par MM. Jacquemart, au 31 mars 1997, et Dubourdiou, du 1^{er} avril 1997, trésoriers-payeurs généraux du Pas-de-Calais, en qualité de comptables du Trésor ; »

– les cinq alinéas qui suivent la levée de l'injonction n° 8 (p. 8 de l'arrêt n° 32277 en date du 7 mars 2002) sont rectifiés comme suit :

« Décharge :

Au titre des exercices 1991 à 1997, au 31 mars :

Attendu qu'il résulte du contrôle des comptes susvisés qu'aucune charge n'a été relevée à l'encontre de M. Jacquemart sur sa gestion pendant les années 1991 à 1997, au 31 mars ;

Attendu que les différents soldes figurant dans les balances de clôture des exercices 1990 à 1996 ont été exactement et respectivement repris dans les balances d'entrée des exercices 1991 à 1997, après exécution des transferts prévus par les instructions ;

M. Jacquemart est déchargé de sa gestion pendant les années 1991 à 1997, au 31 mars, date de sa sortie de fonctions ; »

– les huit alinéas suivants, commençant par « A l'égard de M. Gerbedoen » et se terminant par « mainlevée peut être donnée (...) ou sa caution dérogée », sont supprimés.

Cour des comptes, 4^e Chambre, arrêt n° 39352, 29 avril et 8 juin 2004, Commune d'Itancourt

Gestion de fait ; procédure ; participation du rapporteur au délibéré ; prescription décennale. Appel : appel du comptable de fait l'infirmer du jugement.

La présente espèce permet de rappeler que la confusion des fonctions, en tant qu'elle est susceptible de faire naître un doute sur l'impartialité du rapporteur, est proscrite, tant en gestion de fait qu'en comptabilité patente. Le Conseil d'Etat a rappelé que le principe d'impartialité de la juridiction impose que le rapporteur ne participe pas au jugement de comptes dont il a eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion (CE, 6 avril 2001, SA Razel, *Rec. CE* 176 ; *La Revue du Trésor* 2002.221 ; *RFD adm.* 2001.1299, concl. Seban, et notre chron.). Comme l'indique le commissaire du Gouvernement Guyomar (30), « le principe d'impartialité fait obstacle à la participation au "jugement des comptes". Le préjugement de l'affaire qui découle de la participation à la vérification de la gestion interdit au rapporteur de prendre part à la procédure de gestion de fait, à quelque stade que ce soit ». C'est donc très logiquement que la Cour infirme le jugement rendu en première instance par la chambre régionale des comptes de Picardie. On regrettera toutefois que la Cour n'ait pas choisi, alors qu'elle y était incitée par les parties et par le Parquet, d'évoquer l'affaire. Cela aurait pu permettre de lever certains doutes quant à l'application de la prescription décennale introduite, en matière de gestion de fait, par la loi du 21 décembre 2001.

On rappellera que l'article L. 131-2 du CJF prévoit que « L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office ». Toute la difficulté consiste à déterminer, lorsque la Cour se saisit d'office d'une gestion de fait, de la date interruptive de la prescription. Comme l'indique le Parquet dans ses conclusions, « la Cour s'en est jusqu'ici tenue à une approche stricte, en considérant d'une part la date à laquelle les faits ont été commis, d'autre part en assimilant auto-saisine et déclaration provisoire de gestion de fait (Cour des comptes, arrêt précité Fonds "pauvreté", 1^{er} et 11 juillet 2002, Université Paris-V - René-Descartes ; 30 mars 2004, Conservatoire national supérieur de musique de Paris) ». On peut en effet considérer que toute autre solution (consistant par exemple à retenir la

date d'inscription au programme de travail de la juridiction ou la date de découverte des faits litigieux, le cas échéant à l'occasion d'un autre contrôle) serait inutilement complexe. La solution préconisée par le Parquet a le mérite de la simplicité et de la clarté.

Quoi qu'il en soit, la Cour (C. comptes, 30 mai 2002, Commune d'Huez [Association Amicale des employés communaux], *La Revue du Trésor* 2003.395) a d'ores et déjà considéré que, dès lors que le jugement de déclaration définitive de gestion de fait est passé en force de chose jugée, rien ne s'oppose, même si la gestion de fait remonte à une période supérieure à dix ans, à ce que le juge fixe la ligne de compte et, éventuellement prononce débet et amende. La Cour avait ainsi indiqué que la prescription ne s'applique qu'à la déclaration de gestion de fait qui devrait intervenir moins de dix ans après la découverte des faits. La même interprétation a été reprise ultérieurement (C. comptes, Chambres réunies, 7 juillet et 14 octobre 2003, Gestion de fait des deniers de la commune de Levallois-Perret, *La Revue du Trésor* 2004.386).

Extrait

Sur la régularité de la procédure en première instance :

Attendu, sans qu'il soit besoin d'examiner sur ce point les arguments des parties, que le principe d'impartialité applicable à toutes les juridictions administratives fait obstacle à ce qu'un magistrat d'une chambre régionale des comptes participe au délibéré de la formation de jugement chargée de se prononcer, à titre provisoire ou à titre définitif, sur une déclaration de gestion de fait, dès lors que lui avait été confiée la vérification de la gestion de l'organisme dont les deniers sont en cause ; qu'une telle participation entache d'irrégularité la composition de cette formation de jugement ;

Attendu qu'il ressort du dossier qu'un membre de la chambre régionale des comptes de Picardie a mené, pour le compte de cette chambre, l'examen de la gestion de la commune d'Itancourt ; qu'à la suite de son rapport et en l'absence de réquisitoire du Ministère public, une procédure juridictionnelle de déclaration de gestion de fait a été engagée à l'encontre notamment de la société Cochery, Bourdin, Chaussé devenue Eurovia, et de M. Jean, chef d'agence de ladite société à Laon, à raison de griefs tirés de l'extraction irrégulière de fonds communaux ; que le même membre de la chambre régionale des comptes a participé au délibéré qui a prononcé le jugement de déclaration provisoire de gestion de fait ;

Considérant que cette participation du rapporteur au délibéré, qui constitue un vice substantiel du jugement provisoire du 31 août 1999, entache la régularité de l'ensemble de la procédure suivie et par conséquent du jugement définitif dont il est fait appel ;

Considérant dès lors et sans qu'il soit besoin de soulever d'office d'autres moyens, que les jugements rendus par la chambre

(29) Arrêt mentionné *La Revue du Trésor* 2002.722.

(30) Concl. sur CE, 30 décembre 2003, Beausoleil et Richard, à paraître à la *RFD adm.*

régionale des comptes de Picardie les 31 août 1999 et 11 février 2003 doivent être annulés ;

Attendu que le juge d'appel, lorsqu'il annule des jugements irréguliers, peut user du droit d'évocation pour statuer sur le fond ;

Considérant toutefois que, dans les circonstances de l'espèce et au vu des pièces produites en cause d'appel qui ne permettent pas d'établir, en l'état, les responsabilités effectives et respectives des différents protagonistes de l'affaire, il convient de renvoyer à la chambre régionale des comptes le soin de déterminer s'il y a lieu de reprendre la procédure de gestion de fait ;

**Par ces motifs,
Statuant définitivement,
Ordonne :**

Les jugements de la chambre régionale des comptes de Picardie en date du 31 août 1999 et du 11 février 2003 sont annulés.

L'affaire est renvoyée devant ladite chambre pour y être donné par elle telle suite qu'il appartiendra.

**Conclusions n° 325 du 21 avril 2004
(Extrait)**

Sur la recevabilité de l'appel :

L'appel est dirigé contre des dispositions à caractère définitif. Il est formé au nom de personnes déclarées comptables de fait et qui ont donc intérêt à agir pour contester le jugement définitif qui leur a conféré cette qualité. Il est parvenu dans le délai réglementaire au greffe de la chambre régionale des comptes de Picardie ;

Le recours comporte l'exposé des faits et moyens, ainsi que les conclusions des requérants. Il n'est pas accompagné d'une copie du jugement attaqué ainsi que le prévoit le second alinéa de l'article R. 243-4 du CJF. Cette obligation n'est toutefois pas prescrite à peine de nullité de la requête, et la Cour a jusqu'ici admis la recevabilité d'appels ne respectant pas cette exigence (C. comptes, 7 octobre 1993, Commune de Cayenne) ;

Enfin, la requête n'est pas signée par les appelants, et le dossier ne comporte pas trace du mandat que ces derniers auraient donné à M^e Grange pour la signer et les représenter dans cette affaire ;

La Cour a toutefois déjà admis la recevabilité d'un appel signé seulement par l'avocat de l'appelant dans des cas où le mandat n'était pas apparent (31) ;

Au demeurant, l'existence d'un mandat écrit ne paraît pas pouvoir être exigée, compte tenu des règles spécifiques qui concernent les avocats :

- règles légales, avec l'article 416 du NCPC (« quiconque entend représenter ou assister une partie doit justifier qu'il en a reçu le mandat ou la mission. L'avocat ou l'avoué est toutefois dispensé d'en justifier ») ;

- règles jurisprudentielles (Conseil d'Etat, 29 mai 1991, Gras et 13 décembre 1991, Syndicat des commerçants non sédentaires de la Savoie) ;

- règles coutumières (« l'avocat doit être cru sur sa robe »).

L'appel Nous paraît donc recevable ;

Sur la régularité de la formation de jugement :

Il ressort du dossier d'appel que la chambre régionale des comptes de Picardie n'a pas été saisie des faits présumés constitutifs d'une gestion de fait de deniers de la commune d'Itancourt par son Ministère public, mais qu'elle s'en est autosaisie par jugement provisoire du 31 août 1999 à la suite du contrôle des comptes et de l'examen de la gestion de cette commune réalisés par Mme Devisme, conseiller ;

Il est tout aussi patent que Mme Devisme a pris part au délibéré du jugement précité, conformément aux dispositions réglementaires alors en vigueur, mais en contradiction avec le principe d'impartialité applicable aux juridictions financières comme à toutes les juridictions administratives, tel qu'il a été postérieurement explicité dans des cas très similaires par le Conseil d'Etat dans ses arrêts, Razel du 6 avril 2001 et Dugoin du 17 octobre 2003 ;

Dans ce dernier arrêt (Dugoin), le Conseil a notamment considéré que la participation au délibéré du seul jugement provisoire de déclaration de gestion de fait du rapporteur précédemment en charge de vérification de la gestion de l'organisme public dont les deniers sont en cause suffisait à vicier l'ensemble de la procédure et à justifier l'annulation tant du jugement provisoire que du jugement définitif rendu hors la présence dudit rapporteur ;

Dans ses conclusions rendues préalablement au jugement définitif du 11 février 2003, le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes de Picardie avait judicieusement anticipé sur cette évolution récente de la jurisprudence, en recommandant à la Chambre de reprendre la procédure au stade de la déclaration provisoire en excluant cette fois Mme Devisme du délibéré ;

A la lumière de la jurisprudence de cassation, l'annulation du jugement définitif du 11 février 2003 Nous paraît inévitable, le moyen tiré de la violation du principe d'impartialité devant être soulevé d'office dès lors qu'il ressort du dossier (arrêt Razel) ;

En raison de la solidarité des comptables de fait, le jugement doit aussi être annulé en ce qu'il concerne des personnes n'ayant pas fait appel (arrêt Dugoin) ;

En revanche, la Cour n'étant pas, à la différence du Conseil d'Etat dans l'affaire Dugoin, saisie d'une demande tendant à l'annulation du jugement provisoire du 31 août 1999, elle statuerait *ultra petita* en prononçant une telle annulation (32) ;

Sur les moyens de la requête :

Dans l'hypothèse où la Cour ne Nous suivrait pas, Elle Nous paraîtrait fondée à rejeter l'ensemble des moyens contenus dans la requête :

- la chambre régionale des comptes s'est, comme on l'a vu, autosaisie des faits présumés constitutifs de gestion de fait, ainsi que le prévoient notamment les articles R. 212-19 et R. 231-14 du CJF. Elle n'a donc pas été saisie sur « demande de l'un des conseillers constituant la chambre », comme le soutiennent les requérants pour y voir un vice de procédure ;

- les pièces tirées de la procédure pénale relative aux mêmes faits ont été transmises à la chambre régionale dans les conditions prévues par les textes en vigueur et versées au dossier de la gestion de fait auquel les parties avaient accès ; la procédure contradictoire n'a donc en rien été méconnue ;

- ayant considéré que le caractère fictif du paiement réalisé au bénéfice de l'entreprise Cochery, Bourdin et Chaussé était établi par les pièces du dossier, la chambre régionale pouvait, sans contradiction de motifs, estimer qu'il était inutile de commettre un expert pour constater que les travaux facturés et payés n'avaient pas été réalisés ;

- la circonstance que deux marchés et non un seul auraient été passés entre l'entreprise et la commune ne retire rien au fait, constaté par la chambre régionale, que la facture litigieuse a été réglée hors marché, et surtout au caractère fictif du paiement ;

- la mention, dans le jugement de la chambre régionale, que la facture litigieuse comporte la même référence que celle du marché conclu en 1993 était à l'évidence surabondante dans la mesure où aucune conséquence juridique n'en est tirée pour démontrer l'existence d'une gestion de fait. Le moyen est dès lors inopérant ;

- la chambre régionale n'a nullement contesté l'absence de procès-verbal de réception des travaux pour des prestations réglées sur simples factures, elle en a seulement pris acte pour les besoins de sa démonstration. Le moyen est donc lui aussi inopérant ;

- la facture du 5 août 1997 n'a pas été prise en compte dans la déclaration de gestion de fait ; le moyen qui s'y rapporte est donc inopérant, de même qu'est étrangère au dossier la dénonciation tardive par M. Pinchon (lettre du 29 février 2004) de fausses factures imputées par lui à M. Lapicki, ancien maire d'Itancourt ;

- les témoignages et arguments présentés pour attester la réalité des travaux litigieux se heurtent à des témoignages et documents contraires (état présenté par M. Pinchon au Conseil municipal en 1994 mentionnant une facture de 166 965 F hors taxes correspondant à des travaux non réalisés, mémoire présenté par M. Pinchon devant le tribunal administratif d'Amiens en 1995 évoquant une facture fictive de terrassement) et surtout aux énonciations des faits retenus par le tribunal correctionnel de Saint Quentin (jugement du 10 septembre 2002) puis par la Cour d'appel d'Amiens (arrêt du 22 septembre 2003) pour condamner M. Pinchon notamment pour faux en ce qui concerne la facture litigieuse de 198 020,49 F. Désormais passée en force de chose jugée, cette dernière décision du juge pénal s'impose au juge des comptes s'agissant des constatations de fait qu'elle contient et qui sont le support nécessaire de la condamnation de M. Pinchon (cf. CE, 29 novembre 1999, Mme Wach). Elle le fonde à voir dans le paiement réalisé sur la base de certifications reconnues fausses par le juge pénal une extraction irrégulière de deniers publics (C. comptes, 17 et 29 juin 1966, Chatellier, Commune d'Aimargues, Rec. p. 63 ;

(31) Cf. C. comptes, 4 mai 1995, Nice-Communication et Nos concl. n° 1627 du 28 février 1995 et n° 1703 du 5 avril 1995, ainsi que la jurisprudence citée par M. le Rapporteur.

(32) La survie de ce jugement provisoire vicie ne permet toutefois ni à la Cour (en cas d'évocation), ni à la chambre régionale (en cas de renvoi) de s'appuyer sur lui pour poursuivre la procédure.

25 mars 1971, Dayant et consorts, Commune de Villeneuve-la-Lionne ; 18 octobre 1973, Hattiez et Cabocel, Commune de Loisy-sur-Marne) à laquelle, en l'espèce, la société CBC et son représentant. M. Paul, ont nécessairement participé en bénéficiant du règlement d'une fausse facture ;

La Cour pourrait ainsi confirmer le jugement du 11 février 2003 quitte à ne pas reprendre dans sa motivation les éléments surabondants évoqués ci-dessus et surtout à s'appuyer sur les énonciations de l'arrêt de la cour d'appel d'Amiens qui sont connues de toutes les parties ;

Sur les suites à donner à l'éventuelle annulation du jugement du 11 février 2003 :

M. le Rapporteur ayant fait communiquer à la Cour la totalité du dossier de la gestion de fait, il semble que celle-ci soit en état de juger l'affaire ;

Les requérants l'y invitent, en outre, en lui demandant de « rejeter la qualification de comptables de fait à l'encontre de M. Daniel Jean et de la société Eurovia » ;

Dans le cas où, Nous suivant, elle annulerait le jugement attaqué, la Cour pourrait donc décider d'évoquer l'affaire ;

Sauf à s'écarter de la jurisprudence qu'elle a entrepris d'édifier depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, elle devrait considérer que la prescription introduite aux articles L. 131-2 et L. 231-3 du CJF (« L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office ») et disposition semblable pour les chambres régionales des comptes à l'article L. 231-3) constitue une règle de procédure que le juge doit appliquer d'office, y compris aux faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi (C. comptes, 13 janvier 2002, Fonds « pauvreté » et fonds d'action sociale EDF-GDF et C. comptes, Chambres réunies, 9 octobre 2002, Lycée Jean-Rostand à Roubaix), et même lorsque ces faits ont déjà donné lieu à une déclaration provisoire de gestion de fait avant cette entrée en vigueur (arrêt précité Fonds « pauvreté ») (33) ;

En second lieu, dûment alertée par son Parquet sur la possibilité d'adopter une interprétation souple des termes de la loi tant en ce qui concerne la prise en considération du caractère occulte de certaines gestions de fait dans la détermination de la date à partir de laquelle le délai de prescription commence à courir, qu'en ce qui concerne la nature des actes susceptibles de matérialiser l'autosaisine interrompant la prescription, la Cour s'en est jusqu'ici tenue à une approche stricte, en considérant d'une part la date à laquelle les faits ont été commis, d'autre part en assimilant autosaisine et déclaration provisoire de gestion de fait (C. comptes, arrêt précité Fonds « pauvreté », 1^{er} et 11 juillet 2002, Université Paris-V - René-Descartes ; 30 mars 2004, Conservatoire national supérieur de musique de Paris) (34) ;

Dans les limites de cette jurisprudence, ce serait donc, en l'absence de réquisitoire du Ministère public, le jugement provisoire du 31 août 1999 qui aurait interrompu la prescription. Certes, ce jugement a été rendu par une formation irrégulièrement

composée du fait de la participation de Mme Devisme au délibéré. Toutefois, son annulation n'a pas été demandée et il n'y a pas lieu que le juge d'appel la prononce. En outre, indépendamment du jugement définitif qui serait annulé et de l'appel qui en est la conséquence, il a été à l'origine de nombreux actes de procédure production de pièces et de mémoires dont l'annulation n'a pas davantage été demandée ;

La Cour pourrait donc, à Notre sens, considérer que la prescription a valablement été interrompue avant l'expiration du délai décennal, si l'on admet que ce délai a commencé à courir le jour du paiement du mandat fictif, soit le 26 octobre 1993 ;

Ayant écarté cette difficulté, elle serait alors en mesure en s'appuyant notamment sur les faits établis par une décision du juge pénal définitivement passée en force de chose jugée de déclarer provisoirement comptables de fait M. Pinchon, ancien maire d'Itancourt, M. Jean et la société Eurovia, pour avoir irrégulièrement extrait au moyen d'un mandat fictif une somme de 198 020,49 F (30 188,03 €) de la caisse de la commune d'Itancourt ;

L'instruction pénale n'ayant pas permis de préciser les responsabilités respectives exactes de M. Jean, représentant légal de la société CBC devenue Eurovia et du conducteur de travaux, M. Haulin qui pourrait avoir joué dans cette affaire un rôle excédant celui d'un simple exécutant, il pourrait être opportun, à ce stade, d'inclure dans la gestion de fait M. Haulin afin de permettre un développement complet de la contradiction et d'éclairer la Juridiction ;

En tout état de cause, l'engagement d'une procédure de gestion de fait conserve tout son intérêt malgré la décision du juge pénal, la restitution à laquelle M. Pinchon a été condamné sous la forme de 30 188,03 € de dommages intérêts, n'ayant pas été effectuée à ce jour, et le juge des comptes conservant, en outre, la faculté de prononcer à l'égard des éventuels gestionnaires de fait l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public (35).

Cour des comptes, 1^{re} Chambre, arrêt n° 39601, 6 mai 2004, Trésorier-payeur général d'Ille-et-Vilaine

Dépenses ; contrôle de l'existence du visa du contrôleur financier.

L'article 13 du RGCP prévoit que « dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux ». L'article 102 ajoute que « les ordonnances de paiement et les ordonnances de délégation sont soumises au visa préalable du contrôleur financier. Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont sans valeur pour les comptables ». Par exemple, une opération de compensation financière ne permettant pas de contrôler la matérialité du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires et le visa du contrôleur financier méconnaît les dispositions du présent article (C. comptes, 9 novembre 1995,

21 novembre 1996, 5 juin 1997, Théâtre national de Chaillot, *La Revue du Trésor* 1998.258).

Le paiement en l'absence de visa du contrôleur financier constitue une irrégularité particulièrement grave ; en effet, l'article 110 du RGCP indique que les comptables payeurs doivent refuser de déférer aux ordres de réquisition lorsque la suspension de paiement est motivée par l'absence de visa d'une ordonnance par le contrôleur financier.

C'est sur le fondement du paiement en l'absence de visa du contrôleur financier que le comptable fait ici l'objet d'une mise en débet alors même que le comptable avait rappelé au directeur du commissariat de l'armée de terre de Rennes que le marché négocié en cause aurait dû être soumis à son visa préalable, conformément aux dispositions de l'arrêt du 13 janvier 1975 modifié (qui précise que les marchés négociés dont le montant est supérieur à 76 224,51 € (500 000 F) sont à soumettre à l'avis préalable du contrôleur financier local) et qu'il avait enjoint au directeur du commissariat de l'armée de terre de Rennes de lui fournir la fiche de présentation du marché expliquant les raisons pour lesquelles il avait eu recours à la procédure du marché négocié en application de l'article 103 alinéa 4 du Code des marchés publics alors applicable. Il faut rappeler qu'il s'agissait de l'un des marchés négociés avec la société Labor Métal, affaire ayant suscité la mise en œuvre de plusieurs procédures de gestion de fait, interrompues par le Conseil d'Etat (36) en raison de l'atteinte au principe d'impartialité...

Extrait

A l'égard de M. Thiolon - Au titre des exercices 1993 et 1994 :

I. Levée d'injonction :

Sur l'injonction n° 1 de l'arrêt susvisé n° 27613 - Direction du commissariat de l'armée de terre, de Rennes :

Attendu qu'au cours des exercices 1993 et 1994, le trésorier-payeur général d'Ille-et-Vilaine avait payé douze mandats, pour un montant total de 546 215,92 € (3 582 941,57 F) ;

Attendu que les factures justificatives jointes à ces mandats avaient toutes pour objet la fourniture de commodes, armoires, bureaux, chaises, chauffeuses ou chevets ; qu'un même article, quel que soit le fournisseur, était facturé à un prix identique et sous une référence fournisseur identique ; que l'objet social des sociétés était parfois sans lien avec la fabrication ou la commercialisation de mobilier ;

(33) La décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 7 octobre 2003, Mme Richard-Dubarry c/ France ne nous paraît pas imposer l'adoption de la vision civiliste de la prescription rappelée par M. le Rapporteur car si la CEDH a admis l'applicabilité de l'article 6-1 de la Convention à la procédure de gestion de fait en privilégiant en l'espèce le volet civil dudit article, elle n'a pas exclu son volet pénal.

(34) Fait exception l'arrêt d'appel du 10 février 2004, Commune de Saint-Pol-sur-Mer, dans lequel la Cour a estimé que la prescription avait été interrompue par l'inscription au programme de travail de la chambre régionale du contrôle de l'association qui allait révéler l'existence d'une gestion de fait, solution non transposable en tout état de cause à la présente espèce.

(35) Y compris à l'égard de M. Pinchon puisque ce dernier n'a été ni poursuivi, ni condamné pour usurpation de fonctions publiques (art. 435-12 du Code pénal).

(36) CE, Ass., 23 février 2000, Société Labor Métal et autres, *La Revue du Trésor* 2000.685.

Attendu que le montant de chacun de ces douze mandats était inférieur au seuil prévu par l'article 123 du Code des marchés publics alors en vigueur, 45 734,71 € (300 000 F), mais en était très proche ; que les numéros des mandats se succédaient ou étaient extrêmement rapprochés ;

Attendu que le recours aux commandes sans marché n'était alors possible que si les commandes concernées n'excédaient pas au cours de l'année civile un montant total prévisible de 45 734,71 € (300 000 F) pour un même fournisseur, entrepreneur ou prestataire de services ou des prestations de nature similaire ou identique, que, s'agissant de déterminer si le montant cumulé des mandats impose la production d'un marché, les comptables disposent des éléments qui permettent de recenser les mandats émis au nom d'un ou plusieurs fournisseurs et d'identifier ces derniers ainsi que la nature des prestations fournies, au moyen des factures qui y sont jointes ;

Qu'il avait été enjoint à M. Tholon d'apporter la preuve du versement de la somme de 546 215,92 € (3 582 941,57 F) ou toute justification à décharge ;

Attendu que le comptable indique que les factures produites par la direction du commissariat de l'armée de terre ne présentaient pas d'irrégularité formelle ; que la dénomination sociale du fournisseur, son numéro d'inscription sur le registre du commerce et des sociétés, la nature, le prix et la quantité des fournitures, et l'attestation du service fait étaient présents sur chacune des factures ;

Attendu que le comptable expose qu'il ne pouvait effectuer d'observation sur la régularité formelle des factures ; que chaque facture avait fait l'objet d'une commande séparée et qu'aucun élément ne pouvait prouver une division artificielle de la commande connue du comptable, les fournisseurs ne présentant aucun lien entre eux ;

Attendu qu'en tout état de cause, le trésorier-payeur général d'Ille-et-Vilaine fait valoir qu'aucun texte ne prévoit l'exercice par le comptable d'un contrôle de cohérence entre des factures de fournisseurs différents ;

Considérant que le comptable a apporté des justifications suffisantes en réponse à l'arrêt de la Cour ;

L'injonction n° 1 de l'arrêt précité est levée.

II. Débet :

Injonction n° 2 de l'arrêt susvisé n° 27613 - Direction du commissariat de l'armée de terre, DICAT, de Rennes - Société Labor Métal, marché n° 92.20041.004723 555 :

Attendu que, le 2 septembre 1992, le directeur du commissariat de l'armée de terre, en circonscription militaire de défense (CMD) de Rennes, avait notifié à la société Labor Métal un marché, négocié directement avec ce fournisseur, référencé 92 20041 004723 555, d'un montant global de 251 168,78 € (1 647 559,18 F) TTC, ayant pour objet la « réalisation de mobilier de bureau au profit des formations de la CMD de Rennes » ; que la société Labor Métal a nanté ce marché auprès de la société Factofrance Heller ; que, le 24 septembre 1992, le comptable avait rejeté le nantissement, le marché ayant fait l'objet de sa part d'un rejet pour absence de visa du contrôleur financier local ;

Attendu que, le 5 octobre 1992, le comptable avait rappelé au directeur du commissariat de l'armée de terre de Rennes que le marché n° 92 20041 004723 555 aurait dû être soumis à son visa préalable, conformément aux dispositions de l'arrêté du 13 janvier 1975 modifié qui précise que les marchés négociés dont le montant est supérieur à 76 224,51 € (500 000 F) sont à soumettre à l'avis préalable du contrôleur financier local ;

Attendu que, le même jour, le comptable avait enjoint au directeur du commissariat de l'armée de terre de Rennes de lui fournir la fiche de présentation du marché expliquant les raisons pour lesquelles il avait eu recours à la procédure du marché négocié en application de l'article 103, alinéa 4 du Code des marchés publics ; que le mandat n° 49 émis au titre de ce marché pour un montant de 251 168,78 € (1 647 559,18 F), le 1^{er} mars 1993, au nom de la société Factofrance Heller, avait été payé par le comptable le 12 mars 1993 malgré l'absence de visa préalable du contrôleur financier ;

Qu'il avait été enjoint à M. Tholon d'apporter la preuve du versement de la somme de 251 168,78 € (1 647 559,18 F) ou toute justification à décharge ;

Attendu que le comptable précise, d'une part, que l'observation qu'il a formulée le 5 octobre 1992, relative à l'absence de visa préalable du contrôleur financier, ne pouvait valoir que pour l'avenir, le marché ayant été notifié le 2 septembre 1992 ;

Qu'il indique, d'autre part, que l'ordonnateur a justifié le recours à l'article 103, alinéa 4 du Code des marchés publics en arguant des conséquences de la restructuration « Armée 2000 » sur l'organisation des services et des délais réduits qui en ont découlé pour l'engagement des dépenses ;

Considérant qu'en matière de dépenses, les comptables sont tenus d'exercer le contrôle de la validité de la créance dans les conditions prévues par l'article 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ; que ce contrôle porte notamment sur l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications ; que, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, le comptable doit vérifier l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux ;

Considérant que les justifications obtenues *a posteriori* ne peuvent constituer le contrôle préalable obligatoire prévu par l'article 13 du décret précité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le comptable se trouve dans l'un des cas (dépense irrégulièrement payée) prévus par le paragraphe IV de l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963 ; (...)

III. Débet :

Sur l'injonction n° 3 - Compte 466-1 71, frais de service - Société Forclum :

Attendu qu'au cours de l'année 1997, le relevé des dépenses imputées sur le compte 466-71 « frais de service » faisait apparaître des paiements pour un montant total de 63 222,04 € (414 709,38 F), au profit d'un même fournisseur, la société Forclum ;

Attendu que les quinze paiements suivants, échelonnés du 15 septembre 1997 au 22 décembre 1997 avaient été effectués en dépassement de la limite, alors en vigueur, de 45 734,71 € (300 000 F) prévue par l'article 123 du Code des marchés, sans production d'un marché ;

Attendu que ces quinze paiements, pour un montant de 26 821,28 € (175 936,09 F), correspondant à des commandes de travaux, ont été effectués à partir du 15 septembre 1997 sans marché, pour des prestations de nature similaire et ne présentant pas un caractère imprévisible lié à des circonstances fortuites ;

Que le comptable doit veiller à additionner les paiements relatifs aux commandes passées à un même fournisseur pendant l'année pour des prestations de nature identique ou similaire et les suspendre lorsque le franchissement du seuil précité est constaté ;

Qu'il avait été enjoint à M. Tholon d'apporter la preuve du versement de 26 821,28 € (175 936,09 F) ou toute justification à décharge ;

Attendu que le comptable fait valoir que les commandes passées en 1997 auprès de la société Forclum ne relèvent pas d'une même activité professionnelle ; qu'il distingue deux catégories de prestations : les travaux d'électricité et ceux de câblage informatique ; qu'il estime que la facturation systématiquement distincte par le fournisseur constitue bien la démonstration de l'existence de deux activités professionnelles spécifiques ;

Attendu toutefois que les travaux d'électricité et de câblage informatique ont été effectués par le même fournisseur ;

Considérant qu'aux termes de l'article 123 du Code des marchés publics, il ne peut être traité en dehors des conditions fixées par le livre II, titre premier du code, relatif à la passation des marchés, que pour les travaux, les fournitures ou les services dont le montant annuel présumé, toutes taxes comprises, n'excède pas la somme de 45 734,71 € (300 000 F) limite fixée par le décret n° 90-553 du 3 juillet 1990 et en vigueur à la date du premier paiement effectué en dépassement du seuil ;

Que, si le montant total des dépenses relatif à ces commandes, ainsi défini, dépasse la limite fixée, il résulte de ces dispositions qu'à défaut de la production d'un marché ou d'un certificat de l'ordonnateur établissant le caractère imprévisible de la dépense, les droits du créancier, dès lors que les paiements excèdent cette limite, ne sont pas justifiés au sens de l'article 127 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 précité ;

Que sont irréguliers les paiements effectués au vu du mandat ayant entraîné le franchissement du seuil ainsi que des mandats suivants ;

Considérant que, s'agissant de déterminer si le montant cumulé des paiements impose la production d'un marché, les comptables disposent des éléments qui permettent de recenser les mandats émis au nom d'un fournisseur et d'identifier celui-ci et la nature des prestations, au moyen des factures qui y sont jointes ; qu'ils doivent veiller à additionner les mandats relatifs aux commandes passées par une unité administrative à un même fournisseur pendant l'année pour des prestations de nature identique ou similaire et

suspendre le paiement lorsque le franchissement du seuil de 45 734,71 € (300 000 F) alors en vigueur est constaté ;

Attendu que la détermination du montant cumulé des mandats était d'autant plus aisée que le comptable mettait alors en paiement les prestations effectuées pour le compte de la trésorerie générale ;

Considérant que, conformément aux dispositions des articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle de la validité de la créance, lequel porte notamment sur la production des justifications ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le comptable se trouve dans l'un des cas (dépense irrégulièrement payée) prévus par le paragraphe IV de l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963.

Conclusions n° 360 du 5 mai 2004 (extrait)

En ce qui concerne l'injonction n° 1, Direction du commissariat de l'armée de terre (DICAT) de Rennes (observation n° 5), rappelons qu'il avait été enjoint à M. Thiolon, sur sa gestion 1993, le reversement ou toute justification à décharge, de 546 215,92 € pour avoir payé au vu de justifications insuffisantes quinze factures transmises par la DICAT, portant sur des livraisons de biens similaires tous commandés le même jour, les factures, toutes d'un montant proche du seuil des marchés de 45 734,71 € alors applicable, ayant été émises par des entreprises différentes mais dont l'objet social ne se rapportait pas nécessairement aux fournitures payées ;

Qu'en réponse à l'injonction, le comptable fait valoir que les factures ne présentaient pas d'irrégularités formelles ; qu'elles correspondaient chacune à une commande séparée et qu'il ne disposait d'aucun élément lui permettant de subodorer une division artificielle de la commande ; qu'il ne lui aurait pas appartenu de procéder à un contrôle de cohérence entre des factures provenant de fournisseurs différents ; qu'enfin compte tenu de la période de l'année au cours de laquelle ces factures ont été reçues, les contrôles effectués par son poste comptable l'avaient été par des personnels différents à des dates différentes ;

Constatons que cette affaire présente des similitudes avec celle des fournitures achetées par le commissariat de la marine de Toulon, examinée le 19 septembre 2002 avec le jugement des réponses aux injonctions prononcées à l'encontre du TPG du Var ; qu'à cette occasion la Cour a mis le comptable en débet et jugé :

« Considérant qu'aux termes des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962, les comptables publics sont tenus d'exercer le contrôle de la validité de la créance qui porte notamment sur la production des justifications ;

Que cette obligation ne se limite pas au contrôle des justifications produites à l'appui de chaque mandat considéré isolément mais qu'il leur appartient de vérifier la cohérence des opérations qu'ils exécutent ; qu'ils doivent ainsi procéder à l'addition des paiements relatifs aux commandes

passées pendant une année pour des prestations de nature identique et exiger, en cas de dépassement du seuil de 45 734,71 € la production d'un marché ; »

Notons que si, au cas d'espèce, il s'agissait de commandes à plusieurs entreprises et non à une seule, la simultanéité de la commande, l'unicité de son objet et l'incohérence de l'objet social de certaines entreprises avec la nature des commandes n'auraient pas dû échapper au comptable ;

Qu'en n'exigeant pas la production d'un marché en justification des paiements effectués les 22 décembre et 4 janvier 1994, sur sa gestion 1993, M. Thiolon a payé ces factures sans les justifications exigées par les règlements, engageant ainsi sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Que le comptable n'est pas fondé à se prévaloir devant le juge des comptes des désordres ayant pu affecter son service ; qu'en revanche ce constat pourra appuyer une demande de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse ;

Estimons, en conséquence, que la Cour serait fondée à lever l'injonction n° 1 et à constituer M. Thiolon débiteur du trésor sur sa gestion 1993 à hauteur de 3 284 170,38 € correspondant aux montants payés au-delà du seuil des marchés (37), majorés des intérêts de droits pour compter des dates de paiement ;

En ce qui concerne l'injonction n° 2, société Labor métal (observation n° 6), rappelons qu'il avait été enjoint à M. Thiolon, sur sa gestion 1993, de reverser la somme de 251 168,78 € ou toute justification à décharge, pour avoir payé une facture afférente à un marché négocié relatif à la fourniture de matériel de bureau à la même DICAT, par la société Labor métal ; que ce marché, notifié le 2 septembre 1992 et ayant fait l'objet d'un nantissement, n'avait pas reçu l'avis préalable du contrôleur financier local, cause d'un premier rejet de cette facture le 24 septembre 1992, dans l'attente de l'octroi du « visa (38) » ; que le marché n'avait été transmis que le 23 septembre 1992 au contrôleur financier ; que celui-ci faisait valoir à l'ordonnateur, le 5 octobre, qu'il convenait de présenter à son avis préalable tout projet de marché négocié et, au cas d'espèce, de lui fournir un rapport de présentation justifiant le recours à la procédure du marché négocié ;

Constatons que le comptable fait valoir, en réponse à l'injonction, que le marché ayant déjà été notifié, le rappel de la réglementation ne pouvait produire ses effets que pour l'avenir ; qu'en ce qui concerne le rapport de présentation du marché, il a été considéré que la réponse de l'ordonnateur au contrôleur financier du 10 octobre 1992, justifiant l'urgence par une réorganisation des services qu'aurait imposée la mise en œuvre du plan « Armées 2000 », a été considérée comme valant rapport de présentation, validant ainsi « l'aspect contrôle financier de ce dossier » ; qu'ainsi le comptable aurait satisfait aux exigences posées par les articles 12 et 13 du règlement général sur la comptabilité publique ;

Relevons que l'article 13 porte notamment :

« En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur :

L'intervention des contrôles réglementaires et la production des justifications.

En outre, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux. »

Notons que si l'intervention du contrôle financier déconcentré sur les actes de portée financière des ordonnateurs secondaires, organisé à l'époque des faits par un décret de 1970, ne rentrerait pas dans la catégorie des actes soumis au visa des contrôleurs financiers tels qu'initialement envisagée par le règlement général, il est constant que l'institution du contrôle financier local a eu pour effet de créer un contrôle réglementaire supplémentaire ; que le comptable était donc tenu, avant de payer la dépense, de s'assurer que l'avis du contrôleur financier local avait bien été reçu dans les formes prescrites ;

Qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'avis favorable du contrôleur financier aurait été tenu pour acquis au moment du paiement, dès lors qu'aucune des pièces de dépenses n'en porte, à Notre connaissance, trace ; qu'ainsi l'argumentation du comptable ne nous paraît pas recevable, puisque qu'elle se borne à justifier *a posteriori* la défaillance de ses services ;

Que, dès lors, c'est au vu de justifications insuffisantes qu'a été payée le 12 mars 1993 la somme de 251 168,78 € à la société Facto France Heller, subrogée dans les droits du titulaire du marché ; qu'en conséquence M. Thiolon a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ; que la Cour serait ainsi fondée à lever l'injonction n° 2 et à constituer M. Thiolon débiteur du trésor à hauteur de la somme ci-dessus mentionnée majorée des intérêts de droit pour compter du 12 mars 1993 ;

En ce qui concerne l'injonction n° 3, compte n° 466-171 « frais de service » payés à la société Forclum (obs. n° 7), rappelons qu'il a été enjoint à M. Thiolon, sur sa gestion 1997 de justifier le reversement de la somme de 26 821,28 €, ou toute justification à décharge, pour avoir payé, au-delà du seuil des marchés alors applicable, des factures portant sur des prestations fournies à la trésorerie générale, prestations ayant le même objet, effectuées par le même fournisseur, au cours du même exercice ;

Constatons que dans ses réponses le comptable entend distinguer, au sein de ces prestations, celles qui relèveraient de travaux d'électricité de celles qui relèveraient de travaux de câblage informatique, chacune des deux catégories représentant un montant de prestations inférieur au seuil des marchés ; qu'il invoque à l'appui de sa réponse le fait que la nomenclature de recensement économique des marchés distinguerait ces deux postes ;

Rappelons qu'à l'occasion du jugement des comptes du TPG du Var, la Cour a déjà eu l'occasion de rejeter dans des circonstances analogues cette argumentation :

« Que les commandes portaient sur des prestations de nature similaire et ne présentaient pas un caractère imprévisible lié

(37) Seul le mandat n° 1071 de 45 547,37 € peut être tenu pour être suffisamment justifié.

(38) Au sens de la réglementation applicable à l'époque, le contrôleur financier local donnait un avis mais ne visait pas les pièces qui lui étaient soumises.

à des circonstances fortuites ; que les différences dans les nomenclatures invoquées par le comptable ne sont pas de nature à l'exonérer de sa responsabilité ;

Qu'au surplus ces paiements ont été imputés sur le compte 466-J 71 qui retrace les dépenses correspondant aux frais des services déconcentrés du Trésor et qu'à l'époque des faits, le trésorier-payeur général était à la fois ordonnateur et comptable des opérations imputées sur ce compte et avait donc une parfaite connaissance du niveau global du montant des paiements pour des fournitures similaires ; »

Estimons que l'absence de marché destiné à couvrir les besoins de la trésorerie générale en câblage électrique privait de justification les paiements effectués au-delà des 45 734,71 premiers euros ; que M. Thiolon a ainsi engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Que la Cour serait fondée à lever l'injonction n° 3 et à constituer M. Thiolon débiteur du trésor à hauteur de 26 821,28 € majorés des intérêts de droit pour compter du 22 décembre 1997.

**Cour des comptes, 1^{re} Chambre,
arrêt n° 40230, 6 mai 2004,
Trésoriers-payeurs généraux
de la coopération**

Dépenses ; trop-payé ; éléments de rémunération. Éléments sans influence sur la responsabilité des comptables ; ancienneté des faits.

Il est de jurisprudence constante que les comptables ne peuvent être exonérés de leur responsabilité par l'ancienneté de la pratique irrégulière constatée (CRC Champagne-Ardenne, 24 septembre 1992, Commune de Bourbonne-les-Bains, *Rec. C. comptes* 87. C. comptes, 20 mars 1989, Commune de Villeparisis, *Rec. C. comptes* 122. C. comptes 12 février 1998, Collège Le Saussay à Ballancourt, *La Revue du Trésor* 1998. 344. C. comptes, 19 juin 2003, Communauté urbaine de Lyon, *La Revue du Trésor* 2004.690). En l'espèce, des avances et acomptes avaient été versés à des coopérateurs, mais le TPG de la coopération n'avait pu justifier d'un solde inexplicé d'environ 300 000 €, ce qui, comme le notait le Parquet, « résulte apparemment d'un laxisme ancien dans le suivi de ce compte 461-4 et peut-être également de difficultés techniques ». Ces motifs ne peuvent suffire à exonérer le comptable de sa responsabilité pécuniaire et personnelle.

En effet, la Cour ne semble tenir compte de l'ancienneté des pratiques litigieuses que dans la mesure où celle-ci interdit d'engager une nouvelle procédure contradictoire dans des conditions qui garantissent les droits des comptables publics à pouvoir présenter utilement leur défense (C. comptes, 31 mai 2000, Lycée agricole et horticole de Saint-Germain-en-Laye, *La Revue du Trésor* 2001.375) ou s'il existe des difficultés d'individualisation des responsabilités (C. comptes, 26 septembre 2002, CNAM, *La Revue du Trésor* 2003.691, concl. Min. publ.). En effet, l'irrégularité du paiement et la responsabilité qui en résulte pour le comptable payeur s'apprécient à la date du

décassement (C. comptes, 10 janvier 1991, Commune de Ceillac, *La Revue du Trésor* 1991.465. C. comptes, 25 mars 1991, Commune de Rambouillet, *La Revue du Trésor* 1991.846).

A noter enfin que la constitution en débet s'accompagne logiquement d'intérêts moratoires calculés depuis la sortie de fonctions du comptable compte tenu de l'impossibilité de rattacher les composantes du solde débiteur à des faits générateurs précis.

Extrait

Injonction n° 4 :

Attendu que par l'injonction n° 4 de l'arrêt susvisé, il a été enjoint à M. Blanc de produire toutes justifications complémentaires du solde débiteur de 15 596 419,33 F (2 377 658,80 €) du compte « remboursements divers à charge de tiers », ou à défaut preuve du reversement au Trésor de ladite somme ;

Attendu qu'il résulte des documents produits à l'appui de la réponse à l'injonction que ledit solde est justifié à hauteur de 2 038 825,65 € par les avances et acomptes versés jusqu'au 31 décembre 2001 aux coopérateurs rémunérés en application du décret du 18 décembre 1992 et justifiés par un état de développement des soldes ;

Attendu qu'il résulte des mêmes documents qu'une somme de 42 506,46 € est en cours de remboursement ;

Mais attendu qu'aucune justification n'a été apportée en justification du solde subsistant, soit 296 326,69 € ; que l'ancienneté des discordances existant entre les écritures comptables et les restes à recouvrer nominatifs correspondant aux rémunérations trop versées aux coopérateurs ne saurait valoir justification desdites discordances ; qu'ainsi M. Blanc se trouve dans le cas prévu par le paragraphe VII de l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963 ; qu'il y a donc lieu de le constituer débiteur de l'Etat pour la somme de 296 326,69 € ;

Attendu que, aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi précitée du 23 février 1963, « les débits portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte » ; qu'en l'espèce, compte tenu de l'ancienneté des créances, cette date est fixée au 31 décembre 2001, date de sortie de fonctions du comptable ;

– M. Blanc est constitué débiteur de l'Etat pour la somme de 296 326,69 € augmentée des intérêts de droit à compter du 31 décembre 2001.

**Cour des comptes, 7^e Chambre,
arrêt n° 39520, 12 mai 2004,
Etablissement public d'aménagement
de la ville nouvelle d'Evry**

Recettes ; régularité des réductions et annulations d'ordres de recettes.

Les réductions ou annulations d'ordres de recettes tendent à corriger les erreurs d'assiette ou de liquidation, à constater le caractère indu, total ou partiel, de la créance, telle qu'elle était retracée dans les titres (CRC Nord - Pas-de-Calais,

4 février 1994, CHS Ulysse-Trélat à Saint-André). Les annulations de titres de recettes peuvent également avoir pour objet de rectifier des erreurs dans l'indication du débiteur ou dans l'imputation budgétaire (CRC Pays de Loire, 7 mai 1991, 4 décembre 1991, OPHLM de Nantes, *La Revue du Trésor* 1992.392). En application du décret n° 83-16 du 13 janvier 1983, l'ordre d'annulation de titres de recettes doit être accompagné de la mention des erreurs commises pour chaque titre ; la juridiction financière exerce son contrôle sur la réalité de l'erreur invoquée à l'appui d'une annulation de titres de recettes, quelle que soit la nature du document sur lequel l'annulation est fondée (C. comptes, 10 juin 1999, 16 décembre 1999, CCAS de Saint-Jean-Cap-Ferrat, *La Revue du Trésor* 2000.378 ; *RFD adm.* 2000.1131). L'annulation d'un titre ne peut être prononcée en l'absence d'erreur matérielle ayant entaché le titre (CRC Bretagne, 30 mars 1995, Commune de Ploudalmézeau, *Rec. C. comptes* 9). Toutefois, une jurisprudence isolée a admis, pour une créance ancienne, que le fait que l'on puisse penser que la créance avait « vraisemblablement » été recouvrée, justifiait l'annulation du titre (C. comptes, 7 avril 1999, Commune de Saint-Denis, *La Revue du Trésor* 1999.767, concl. contraires du Parquet ; *RFD adm.* 2000.1132).

Les réductions et annulations d'ordres de recettes ont pour effet de dégager la responsabilité du comptable (CRC Nord - Pas-de-Calais, 4 février 1994, CHS Ulysse-Trélat à Saint-André, précité) dès lors que celui-ci a apporté la preuve que la prise en charge devait être réduite (C. comptes, 11 décembre 1991, LEP Jean-Monnet à Lille, *Rec. C. comptes* 111) ou que l'annulation des titres en cause était justifiée par une erreur de facturation dans la mesure où les prestations n'étaient plus exécutées (C. comptes, 5 avril 2001, Chancellerie des universités de l'académie de Montpellier, *La Revue du Trésor* 2002.203).

Les comptables sont responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer notamment en matière de réductions et annulations de recettes, *a fortiori* si elles sont intervenues sur leur proposition (C. comptes, 21 juin 1991, Receveurs des douanes de la région de Nice, *RF fin. publ.* 1992.171). Il leur incombe, dans l'exercice de ce contrôle, d'apprécier le bien-fondé des annulations de titres, qui ne sont pas, en elles-mêmes, une justification suffisante pour dégager leur responsabilité (CRC Nord - Pas-de-Calais, 12 mars 1993 et 4 février 1994, CHS Ulysse-Trélat de Saint-André, *Rec. C. comptes* 14).

En l'espèce, le comptable a pu apporter la preuve que les loyers qui avaient été mis à la charge du service départemental d'architecture n'avaient plus aucun fondement juridique dès lors que la convention sur laquelle ils étaient assis n'était plus applicable. On s'étonnera toutefois que la Cour ait cru nécessaire de retenir, en guise de motif surabondant, le fait que la convention en cause n'avait pas été respectée (défaut d'accord de l'Agence foncière et technique de la région parisienne et du Service des domaines). En effet, si la convention était caduque faute d'avoir été renouvelée, peu importe que ses stipulations n'aient pas été respectées...

Extrait

1. Gestion de M. Baig du 3 janvier 1994 au 31 janvier 1997 :

Attendu que par l'injonction n° 1 de l'arrêt susvisé du 26 février 2003, il a été enjoint à M. Baig de produire la justification de l'annulation des ordres de recettes référencés 95 001 259 à 95 001 306 en date du 31 janvier 1996 ou, à défaut, la preuve de reversement de la somme de 16 601,27 € ;

Attendu que le comptable, dans sa réponse en date du 17 février 2004, indique que les titres de recettes avaient été émis à tort, la créance de l'EPEVRY étant dépourvue de fondement juridique ; qu'en effet l'établissement public avait mis à la charge du service départemental d'architecture des « loyers » dans le cadre d'une convention du 2 juillet 1990, dont le renouvellement était en cours, mais qui avait perdu tous ses effets au 30 septembre 1992 ; qu'en outre l'établissement n'avait pas obtenu l'accord préalable de l'Agence foncière et technique de la région parisienne et du Service des domaines, prévus par ladite convention ;

Attendu que ces justifications peuvent être admises et qu'en conséquence l'injonction prononcée à l'encontre de M. Baig doit être levée ;

L'injonction n° 1 est levée.

**Cour des comptes, 4^e Chambre,
arrêt n° 39695, 27 mai 2004,
Payeurs auprès de l'ambassade de France
au Cameroun**

Dépense ; caractères de la dépense ; erreur ou irrégularité d'imputation comptable.

Les comptables doivent vérifier l'exacte imputation des dépenses, faute de quoi leur responsabilité est engagée et la Cour n'hésite pas à rappeler cette obligation (C. comptes, 20 novembre 1997, TPG de la Gironde, *La Revue du Trésor* 1998.426). Dès lors que l'imputation mentionnée par l'ordonnateur sur les mandats est erronée, il appartient au comptable de refuser d'exécuter une opération dont la prise en charge, à travers l'erreur d'imputation qu'elle induirait, conduirait à ce qu'elle soit payée ou encaissée sur des crédits étrangers à sa nature (CRC Haute-Normandie, 14 novembre 1995, Commune de Léry, *La Revue du Trésor* 1996.666). La Cour a considéré que le législateur a entendu conférer un caractère de gravité exceptionnelle à l'irrégularité consistant à faire payer une dépense sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle aurait dû normalement l'être puisque dans ce cas le comptable doit même refuser de déférer à la réquisition de l'ordonnateur (en l'espèce il s'agissait de faire payer des dépenses d'entretien sur la section de fonctionnement : CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 26 septembre 2000, SIVOM de Serre-Chevalier, *La Revue du Trésor* 2001.283 ; RFD adm. 2001.1112).

Engage également la responsabilité du comptable l'imputation de dépenses au budget d'organismes autres que ceux qui doivent les supporter (CRC Haute-Normandie, 16 janvier 1991, Commune de Maromme, *La Revue du Trésor* 1994.453. C. comptes, 20 novembre 1991, TPG de la Loire, *RF fin. publ.* 1992.174. C. comptes,

6 mars 2003, Payeur auprès de l'ambassade de France au Burkina Faso, *La Revue du Trésor* 2004.383).

La présente espèce est relativement anecdotique dans la mesure où elle ne concerne qu'une dépense d'un faible montant (moins de 230 €) correspondant au paiement d'une animation musicale à la résidence d'un ambassadeur de France. L'irrégularité est toutefois flagrante dans la mesure où ladite prestation aurait dû être imputée aux crédits du ministère des Affaires étrangères et non à ceux de la Coopération. La Cour renonce toutefois à engager la responsabilité du comptable dans la mesure où la fusion des deux ministères a, en quelque sorte, fait disparaître l'erreur d'imputation (erreur volontaire d'ailleurs puisqu'il s'agissait de contourner une insuffisance de crédits). On sait pourtant que la responsabilité du comptable s'apprécie à la date du paiement ; ainsi, objectivement, le payeur concerné aurait dû faire l'objet d'un débet. Mais il est vrai que le mandat litigieux remontait à près de dix ans...

Arrêt provisoire n° 24656 du 10 novembre 1999 (extrait) :

Sur l'injonction n° 1 de l'arrêt susvisé du 19 février 1998 :

Attendu que par l'injonction n° 1 de l'arrêt susvisé du 19 février 1998, il a été, au motif de l'imputation au chapitre 42.23 du titre IV « Actions de coopération pour le développement » de onze mandats d'un montant total de 44 337,50 F, dont dix représentaient des paiements à des prestataires de services pour des travaux de secrétariat ou de gardiennage à la mission de coopération de Yaoundé et le onzième un cachet pour une animation musicale à la résidence de l'ambassadeur, dont l'objet justifiait a priori l'imputation au chapitre 34.98 du titre III « Moyens de fonctionnement des services », enjoint à M. Mossand de produire « toutes justifications de l'imputation de ces mandats au chapitre 42.23 ou, à défaut, preuve de leur réimputation au chapitre 34.98 » ;

Attendu que dans sa réponse du 19 octobre 1998, M. Mossand produit une lettre du 15 octobre 1998 par laquelle M. Szernovicz, chef de la mission de coopération, indique que les personnes recrutées ont bien travaillé dans le cadre de l'appui logistique à des projets de coopération et que l'administration locale n'ayant pas mis de personnel à la disposition des projets, le recours ponctuel à ces vacataires a été nécessaire ;

Attendu que les circonstances avancées correspondent à un cas d'imputation des dépenses de secrétariat ou de gardiennage des logements de coopérants au chapitre 42.23 « Actions de coopération et de développement » ;

Attendu toutefois que dans ladite lettre du 15 octobre 1998, M. Szernovicz reconnaît que le mandat n° 816 du 1^{er} août 1994, de 1 500 F, payé le 16 du même mois à M. Mouhaman Moussa pour une prestation à la résidence de l'ambassadeur de France au Cameroun, « relevait effectivement du titre III (ministère des Affaires étrangères) » ; qu'aucune justification de sa prise en charge par le budget de la coopération n'est par ailleurs présentée par le comptable payeur ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de lever l'injonction n° 1 de l'arrêt susvisé du 19 février 1998 et de lui substituer une injonction nouvelle ;

Il est enjoint à M. Mossand de produire, dans le délai de trois mois à compter du jour de la notification du présent arrêt, la preuve de la réimputation du mandat n° 816 du 1^{er} août 1994, de 1 500 F, sur le titre III du ministère des Affaires étrangères ou, à défaut, toute autre justification à décharge.

Conclusions n° 4676 du 18 octobre 1999 (extrait) :

Sur les injonctions nos 1, 4, 5 et 6 relatives à des imputations fautives de dépenses de rémunérations ou de frais de réception :

Les explications fournies par le chef de la mission de coopération et d'action culturelle à la demande du comptable montrent que les dépenses litigieuses peuvent être rattachées au soutien d'opérations d'assistance technique dans la mesure où l'on admet que la mission puisse se substituer à l'Etat camerounais défaillant pour faire face à des dépenses qui lui incombent normalement. La Cour pourrait accepter ces justifications sauf dans un cas ;

En effet, le paiement de 1 500 F effectué en exécution du mandat n° 816 du 1^{er} août 1994 relatif à un cachet versé à un musicien ayant animé la réception du 14 juillet organisée à la résidence de l'ambassadeur pourrait faire l'objet d'un sort différent (injonction n° 1). Cette dépense, qui ne relevait pas du budget de la mission mais qui lui aurait été imposée par l'ambassadeur selon les documents produits, a été imputée à tort par l'ordonnateur sur un chapitre du titre IV du budget de la coopération. Le comptable aurait dû relever cette imputation fautive lors du contrôle qui lui incombait et le chef de mission n'est pas en mesure de justifier le rattachement de cette dépense aux opérations d'assistance technique. La Cour est fondée à relever cette irrégularité ;

En ce qui concerne l'injonction n° 4, la justification fournie par le comptable sur le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) est recevable dès lors que la preuve a été apportée que cet établissement public, qui avait bien la qualité de créancier de la mission de coopération, était titulaire des comptes bancaires sur lesquels le montant des paiements a été effectué. La Cour pourrait admettre que ces paiements ont bien été libératoires ;

Arrêt provisoire n° 36218 du 6 mars 2003 (extrait) :

Attendu que M. Mossand n'a pas répondu à l'injonction unique prononcée par l'arrêt du 10 novembre 1999 susvisé concernant l'imputation irrégulière au titre IV du budget du ministère de la Coopération d'une dépense de 1 500 F (228,67 €) correspondant à une prestation effectuée à la résidence de l'ambassadeur ;

Qu'en effectuant ce règlement, l'intéressé a engagé sa responsabilité pécuniaire ; qu'il y a donc lieu de lui ordonner la preuve du versement de la somme en cause au besoin sur ses deniers personnels ;

L'injonction pour production de justifications complémentaires est levée ;

Il est enjoint à M. Mossand de produire, dans le délai de trois mois à compter du jour de la notification du présent arrêt, la preuve du versement de la somme de 228,67 € (1 500 F) dans la caisse du Trésor ou toute autre justification ;

En conséquence, il est sursis à décharge de M. Mossand pour sa gestion des années 1992, du 1^{er} septembre, à 1995.

Conclusions n° 362 du 7 mai 2004 (extrait)

Sur les gestions antérieures de 1990 à 1995 :

Rappelons que, par arrêts du 19 février 1998 et du 10 novembre 1999, la Cour avait formulé puis renouvelé sous une autre forme une injonction de réimputation d'un mandat de 1 500 F (228,67 €) du titre IV du budget de la coopération vers le titre III du budget du ministère des Affaires étrangères ;

Que par arrêt du 6 mars 2003, sur Nos conclusions conformes n° 7316 du 25 février 2003, elle avait par ailleurs enjoint au payeur de reverser la somme en cause faute de preuve apportée de la réimputation demandée ;

Même s'il était démontré que ladite erreur d'imputation aurait eu pour objet de dissimuler un dépassement de crédit sur les frais de réceptions de l'ambassade, considérons que la réponse de M. Mossand, du 27 août 2003, suffit à ce que la Cour renonce au reversement dès lors que la réimputation demandée concerne désormais le budget d'un seul et même ministère résultant de la fusion maintenant ancienne des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, ce qui permettrait de lever l'injonction qui n'a plus qu'un intérêt documentaire et rétrospectif.

Cour des comptes, 5^e Chambre, arrêt n° 39934, 16 juin 2004, Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)

Dépenses ; exacte imputation ; caractère libératoire du règlement. Conservation des fonds et valeurs. Procédure ; caractère contradictoire ; hypothèse de non-application de la règle du double arrêt.

Règle du double arrêt. La procédure des arrêts successivement provisoires et définitifs a pour fin de provoquer la contradiction entre le juge et ses justiciables, tant en comptabilité patente qu'en gestion de fait (C. comptes, 22 décembre 1952, Bohrer et Consorts, Commune de Soultzmatt, *Rec. C. comptes* 49 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 10. C. comptes, 30 juin 1988, Bertile et Ethève, *Rec. C. comptes* 165. C. comptes, 25 septembre 1996, Nucci et autres, Carrefour du développement, *Rec. C. comptes* 91, concl. proc. gén. ; *La Revue du Trésor* 1997.44). Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat, la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur les comptes des comptables patents ou sur ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait et, le cas échéant, prononce à leur encontre, pour l'un ou l'autre des motifs prévus par

la loi, une amende, constitue, alors même qu'elle implique nécessairement l'intervention de plusieurs arrêts, une procédure unique ; la garantie des droits du comptable patent ou du comptable de fait y est assurée, d'une part, par un apurement des comptes par voie juridictionnelle et non administrative, d'autre part, par la règle, remontant à l'arrêté des consuls du 29 frimaire de l'an IX, du double arrêt, qui a pour objet, d'une part, d'identifier et de limiter les points en litige, d'autre part, de permettre au comptable d'apporter à la Cour des explications ou des justifications (CE, 14 décembre 2001, Société RMR, *La Revue du Trésor* 2002.226).

Il est des hypothèses, rares il est vrai, dans lesquelles la règle du double arrêt ne s'impose pas. Il en va ainsi par exemple dans l'hypothèse où la Cour, à l'issue de l'instruction initiale, n'a retenu aucune irrégularité sur le compte ; elle peut alors statuer directement par un arrêt définitif de décharge si elle a constaté la reprise des soldes en balance d'entrée du compte suivant (C. comptes, 15 octobre 1998, Office des postes et télécommunications de la Polynésie française, *La Revue du Trésor* 2000.379). Il en va de même dans le cas où, en présence d'une décision définitive du juge répressif, la Cour ne relèverait aucun autre grief à l'encontre du comptable que ceux constatés par le juge pénal. Dans ce cas, le prononcé d'une injonction préalable destinée à permettre le contradictoire étant dépourvu de tout intérêt, la Cour peut statuer définitivement par un arrêt unique sur le montant des débits à mettre à la charge du comptable (C. comptes, 29 mars 1957, Hôpital d'Avesnes, *Rec. C. comptes* 85). L'existence d'une erreur matérielle dans le montant fixé de la somme à recouvrer n'oblige pas le juge à prendre une nouvelle décision provisoire dès lors que l'erreur est en faveur du comptable ; une simple rectification d'erreur matérielle dans le cadre de la décision définitive est suffisante (C. comptes, 12 juillet 1999, Ecole nationale vétérinaire d'Alfort, *La Revue du Trésor* 2000.699 ; *RFD adm.* 2001.480).

La règle du double arrêt sera encore écartée lorsque le comptable a acquiescé par avance et de manière non équivoque à la charge retenue contre lui (C. comptes, 22 mai 1957, Lycée de Bône, *Rec. C. comptes* 94. C. comptes, 20 décembre 1957, Ville de Paris, *Rec. C. comptes* 94). C'est cette dernière hypothèse qui est mise en œuvre dans la présente espèce, le comptable ayant spontanément signalé à la Cour un paiement effectué à tort et souhaitant sa mise en débet dans le but de pouvoir solliciter la remise gracieuse auprès de sa hiérarchie. La solution ici retenue démontre, une fois de plus, toute l'ambiguïté de la mission juridictionnelle du juge des comptes, « contraint » de mettre le comptable en débet dans le seul but de lui permettre d'obtenir remise gracieuse par l'autorité administrative. Nul doute que cette situation est appelée à évoluer sous l'effet conjugué de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour européenne des droits de l'homme.

En matière de gestion de fait, la Cour ne pourra se dispenser de respecter la règle du double arrêt que dans la mesure

où le comptable de fait aura remis spontanément ses comptes avant que la Cour ne statue sur la déclaration provisoire (C. comptes, 19 novembre 1935, Figliera, directeur des affaires commerciales et industrielles au ministère du commerce, *Rec. C. comptes* 42 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 34. C. comptes, 7 mai 1958, 2 octobre 1958, Bantas et Moreau, régie départementale des passages d'eau de la Vendée, *Rec. C. comptes* 69). Lorsque la procédure de gestion de fait est déclenchée par le comptable de fait lui-même qui présente spontanément ses comptes à la juridiction financière, la Cour pourra statuer d'emblée à titre définitif sur la déclaration de gestion de fait (C. comptes, 4 juillet 1889, Ecole départementale d'agriculture de La Brosse, *Rec. C. comptes* 9. C. comptes, 21 novembre 1985, Centre horticole départemental de Blesme, *Rec. C. comptes* 134). Cette possibilité suppose que toutes les personnes qui paraissent pouvoir être retenues dans le périmètre de la gestion de fait aient reconnu leur qualité en signant le compte (C. comptes, 13 février 1995 et 25 février 1996, Société des amis du musée d'Orsay, *La Revue du Trésor* 1996.326, concl. Min. publ.).

On signalera enfin que la règle du double arrêt ne s'impose pas davantage en matière de récusation, l'arrêt rendu par la Cour sur la demande de récusation présentant d'emblée un caractère définitif (C. comptes, 24 septembre 1997, Affaire des marchés fictifs passés par les services du commissariat à l'armée de terre (5 espèces), *La Revue du Trésor* 1998.42).

Imputation de la dépense. Dans le but de permettre l'enlèvement au plus vite de cadavres d'animaux atteints par l'encéphalopathie spongiforme bovine, le comptable du CNASEA avait imputé ces dépenses sans ordonnancement au compte 4735 « dépenses à transférer » ayant vocation à comptabiliser provisoirement des sommes payées pour le compte d'organismes tiers. Force est de constater qu'une telle procédure n'était pas prévue par les textes relatifs à l'équarrissage et que les débiteurs finaux n'étaient pas identifiés. Certes, si l'instruction comptable M 9-5 ne fixe aucune obligation d'identification préalable du débiteur final, il appartenait néanmoins au comptable de s'assurer de la validité de la créance et de l'exactitude de son imputation : soit il s'agissait de dépenses définitivement à la charge de l'établissement, auquel cas l'ordre de payer devait être appuyé des pièces justificatives pertinentes ; soit il s'agissait d'une avance, auquel cas le comptable devait être informé de l'identité du (ou des) tiers appelé(s) à rembourser ultérieurement lesdites dépenses. La Cour en déduit que le comptable a doublement failli à sa mission : en tant que caissier puisqu'il a ouvert sa caisse au titre d'une dépense provisoire mais sans s'assurer qu'il pourrait en obtenir le remboursement ; en tant que comptable ensuite compte tenu de la défaillance dans le contrôle des pièces justificatives, de l'imputation de la dépense et du caractère libératoire du règlement.

On relèvera enfin que la Cour considère, classiquement, que des considérations tenant à l'ampleur de la tâche du poste comptable en cause ou à l'urgence de réaliser les opérations, si elles peuvent venir

au soutien d'une demande de remise gracieuse, sont inopérantes devant le juge des comptes au titre de l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

Extrait

2° Constitutions en débet :

Injonction n° 1 - M. Barbot, exercices 1996 et 1997 - Compte 4671 :

Attendu que, par l'injonction n° 1 de l'arrêt susvisé du 1^{er} octobre 2003, la Cour, au motif que divers déficits dus à des erreurs d'imputation sur des ordres de recettes et à des sommes payées en méconnaissance d'opposition étaient comptabilisés au compte 4671, a enjoint à M. Barbot de produire la preuve du reversement dans la caisse du CNASEA de la somme de 11 064,02 €, à défaut toute autre justification susceptible de dégager sa responsabilité ;

Attendu que, dans sa réponse, le comptable fait valoir que l'agence comptable avait en permanence environ deux mille oppositions à rapprocher chaque mois ainsi que des séries de trois à quatre cent mille paiements, que la défaillance relevée revêt donc un caractère accidentel ; que toutefois, il ne conteste pas les faits et ne produit aucune justification ;

Attendu que si les arguments présentés sont susceptibles de motiver une éventuelle demande de remise gracieuse, ils ne sont pas de nature à dégager sa responsabilité personnelle et pécuniaire devant le juge des comptes ; qu'ainsi M. Barbot se trouve dans le cas prévu par les paragraphes IV et VII de l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963 ; qu'il y a donc lieu de le constituer débiteur du CNASEA pour la somme de 11 064,02 € ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi précitée du 23 février 1963, « les débits portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte » ; qu'en l'espèce, doit être retenue la date du 9 décembre 1997, qui est celle de la dernière opération irrégulière ;

M. Barbot est constitué débiteur du CNASEA pour la somme de 11 064,02 € augmentée des intérêts de droit à compter du 9 décembre 1997.

Injonction n° 2 - M. Barbot - Exercice 1997, compte 4735 :

Attendu que, par l'injonction n° 2 de l'arrêt susvisé du 1^{er} octobre 2003, la Cour, au motif que des paiements, en l'absence de tout ordonnancement, de prestations d'enlèvement de cadavres d'animaux et déchets d'origine animale réalisées par des équarisseurs durant la période du 15 juillet au 31 décembre 1996, ont été effectués au cours de l'exercice 1997 pour un montant de 6 989 825,82 € et ont été imputés au compte 4735 « dépenses à transférer » qui a vocation à comptabiliser provisoirement des sommes payées pour le compte d'organismes tiers, alors que cette procédure n'est pas prévue par les textes relatifs à l'équarrissage, que les débiteurs finaux n'étaient pas identifiés et qu'aucun document n'établissait des demandes d'avances

de leur part, a enjoint à M. Barbot de produire la preuve du reversement dans la caisse du CNASEA de la somme de 6 989 825,82 €, à défaut de fournir toute justification à décharge ;

Attendu que, dans sa réponse, l'agent comptable invoque les promesses de l'ordonnateur d'engager le recouvrement de ces sommes et la nécessité de payer en urgence ces dépenses afin de prévenir les conséquences sur la santé humaine de l'interruption du ramassage et de la destruction des carcasses d'animaux dont le nombre s'était multiplié par l'effet des mesures alors prises pour lutter contre l'épizootie d'encéphalite spongiforme bovine ;

Attendu que, bien qu'il ne soit pas visé par l'injonction, l'agent comptable en fonctions, M. Reynaud, souligne que l'instruction comptable M 9-5 ne prévoit pas, concernant l'utilisation du compte 4735, l'obligation d'identification préalable du débiteur final ;

Attendu que les dépenses définitivement à charge de l'établissement, en application des dispositions de l'article 207 du règlement général sur la comptabilité publique, ne peuvent être réglées par l'agent comptable que sur l'ordre de l'ordonnateur, appuyé des pièces justificatives nécessaires, les sommes correspondantes étant imputées au débit d'un compte de charge de la classe 2 ou 6 ; que ce n'est qu'en raison de l'existence d'un tiers qui devra rembourser à l'établissement le montant de l'avance que l'imputation au compte 4735 peut se justifier ; que le comptable étant précisément chargé par l'article 12 B du règlement général sur la comptabilité publique de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet, il lui appartenait de demander les justifications nécessaires à l'exercice de ce contrôle, même dans le silence des nomenclatures ;

Attendu que M. Barbot a pris en charge sans ordonnancement préalable des dépenses d'un montant important sans aucune preuve de ce qu'il ne s'agissait pas de charges définitivement supportées par le CNASEA ; qu'en imputant celles-ci dans de telles conditions sur le compte 4735, il s'est mis à la fois dans l'impossibilité de contrôler l'existence de pièces justificatives afférentes à une dépense définitive comme l'impose l'article 13 du règlement général sur la comptabilité publique, comme dans celle de procéder au recouvrement sur des débiteurs supposés ; qu'en conséquence, il a manqué, en tant que caissier, à ses obligations en matière de garde et de conservation des fonds de l'établissement et, en tant qu'agent comptable, à ses obligations de contrôle de la production des justifications, de l'exacte imputation de la dépense et du caractère libératoire du paiement ;

Attendu que M. Reynaud relève à juste titre que le montant des paiements objet de l'injonction s'élève à 6 989 820,33 € et non 6 989 825,82 € comme indiqué dans l'arrêt provisoire ; que cette erreur matérielle n'est pas susceptible d'affecter la contradiction dès lors que le montant sur lequel pourrait être engagée la responsabilité du comptable est inférieur à celui de l'injonction de reversement précédemment prononcée et qu'elle n'a pu entraîner aucune

confusion sur les opérations en cause, comme le révèlent les réponses des agents comptables ;

Attendu que l'agent comptable ne conteste pas les faits et que les moyens présentés sont inopérants pour dégager sa responsabilité personnelle et pécuniaire devant le juge des comptes même s'ils sont susceptibles de motiver une éventuelle demande de remise gracieuse ; qu'ainsi M. Barbot se trouve dans le cas prévu par les paragraphes IV et VII de l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963 ; qu'il y a donc lieu de le constituer débiteur du CNASEA pour la somme de 6 989 820,33 € ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi précitée du 23 février 1963, « les débits portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte » ; qu'en l'espèce, cette date est le 31 décembre 1997, date de clôture de l'exercice au cours duquel ont été passées les écritures en cause, la date effective du dernier paiement irrégulier ne pouvant être définie avec précision en l'absence de production d'ordres de paiement ;

M. Barbot est constitué débiteur du CNASEA pour la somme de 6 989 820,33 € augmentée des intérêts de droit à compter du 31 décembre 1997 (...).

M. Reynaud - Exercice 2001, compte 4671 :

Attendu que, dans sa réponse du 24 février 2004, à l'arrêt provisoire de la Cour, M. Reynaud a signalé un paiement de 2 556,86 € effectué à tort le 19 septembre 2001, concernant le versement d'une indemnité compensatoire de handicap naturel à un tiers auprès duquel aucun recouvrement ne peut être opéré en raison de l'insolvabilité du débiteur ; que l'indemnité a dû être ultérieurement payée à son destinataire normal ; que ce paiement indu est donc à l'origine d'un déficit dans la caisse de l'établissement public imputé au compte 4671 ;

Attendu que l'agent comptable demande explicitement à être mis en débet de cette somme afin de pouvoir demander la remise gracieuse de cette charge sans attendre le prochain contrôle ;

Attendu que la procédure devant la Cour de comptes se caractérise notamment par la règle du double arrêt qui constitue une garantie essentielle du caractère contradictoire de la procédure accordée aux justiciables du juge des comptes en permettant, d'une part, d'identifier et de limiter les points en litige, d'autre part, de permettre au comptable d'apporter à la Cour des explications ou des justifications ;

Attendu que, dans le cas d'espèce, l'accord du comptable sur sa propre mise en débet est écrit et explicite et que, par ailleurs, il n'existe aucun doute sur les éléments établissant l'engagement de la responsabilité de ce même comptable sur l'opération identifiée et sur son montant ; que dès lors, le prononcé préalable d'une charge provisoire n'apparaît pas nécessaire au respect à son égard de la procédure contradictoire ; qu'enfin, la constitution en débet du comptable patent ne peut préjudicier aux intérêts de l'organisme intéressé, autre partie à l'instance en reddition des comptes ;

Attendu qu'ainsi M. Reynaud se trouve dans le cas prévu par le paragraphe VII de

l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963 ; qu'il y a donc lieu de le constituer débiteur du CNASEA pour la somme de 2 556,86 € ;

Attendu que, aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi précitée du 23 février 1963, « les débits portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte » ; qu'en l'espèce, la date à retenir est celle du 19 septembre 2001, date du paiement irrégulier ;

M. Reynaud est constitué débiteur du CNASEA pour la somme de 2 556,86 € augmentée des intérêts de droit à compter du 19 septembre 2001.

Conclusions n° 438 du 15 juin 2004 (extrait)

Sur la demande de constitution en débet présentée par M. Yves Reynaud :

Constatons que, dans sa réponse à l'arrêt provisoire de la Cour du 24 février 2004, M. Yves Reynaud a signalé à la Cour un paiement de 2 556,86 €, effectué à tort le 19 septembre 2001, concernant le versement d'une indemnité compensatoire de handicap naturel ; que cette erreur est consécutive à un changement de domiciliation bancaire, la somme en cause ayant été versée sur le compte de l'ex-épouse de l'exploitant agricole alors que ce dernier était le seul bénéficiaire légal de la prime ; que ce versement est constitutif d'un déficit dans la caisse de l'établissement public dans la mesure où celui-ci a dû verser le montant de la prime à son destinataire normal et qu'aucun recouvrement de l'indu ne peut être opéré en raison de l'insolvabilité de la débitrice ;

Que l'agent comptable demande explicitement à être mis en débet de cette somme afin de pouvoir demander la remise gracieuse de cette charge sans attendre le prochain contrôle ;

Reconnaissons que, dans ce contexte singulier, la nécessité de respecter la règle du double arrêt peut prêter à interrogation ;

Rappelons, en premier lieu, que cette règle caractéristique de la procédure devant les juridictions financières a été consacrée par le Conseil d'Etat comme une garantie essentielle du caractère contradictoire de la procédure accordée aux justiciables du juge des comptes (CE, 14 décembre 2001, Société Réflexion Médiation Riposte, qui énonce que : « la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur les comptes des comptables patents ou sur ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait (...) constitue, alors même qu'elle implique nécessairement l'intervention de plusieurs arrêts, une procédure unique (...) la garantie des droits du comptable patent ou du comptable de fait y est assurée par la règle, remontant à l'arrêt des consuls du 29 frimaire de l'an IX, du double arrêt, qui a pour objet, d'une part, d'identifier et de limiter les points en litige, d'autre part, de permettre au comptable d'apporter à la Cour des explications ou des justifications » ;

Qu'en vertu de ce principe, la Cour a toujours sanctionné en appel les jugements des chambres régionales et territoriales des comptes entachés d'une omission de faire précéder la constitution en débet d'un comptable patent de dispositions provisoires et, notamment, d'une injonction de reversement (ex. : CC, 9 novembre 1989, Nanteuil-les-Meaux, n° 89-644 et, même date, Département de Paris, n° 89-295) ;

Relevons, cependant, que la Cour s'est aussi reconnu le droit d'écarter la règle du double arrêt dans des cas peu nombreux et répondant à des situations particulières ; qu'ainsi, elle a estimé pouvoir prononcer sans disposition provisoire préalable un débet à l'encontre de comptables patents lorsque ceux-ci avaient précédemment manifesté leur accord (CC, 20 décembre 1957, Guastaldo, Ville de Paris, Rec. 94 et 22 mai 1957, Quin, Lycée de Bône, Rec. 94 (39)) ;

Estimons, dès lors que l'accord du comptable sur sa propre mise en débet est écrit, explicite et effectivement destiné à la Cour et que, par ailleurs, il n'existe aucun doute sur les éléments établissant l'engagement de la responsabilité de ce même comptable sur l'opération identifiée, ni sur le montant de cette dernière, que le prononcé d'une injonction provisoire n'apparaît pas nécessaire au respect à son égard de la procédure contradictoire ; qu'enfin, la constitution en débet du comptable patent ne peut préjudicier aux intérêts de l'organisme intéressé qui, selon un principe jurisprudentiel traditionnel, est l'autre partie à l'instance en reddition de compte (CC, 25 septembre 1990, Botton, Rec. 86) ;

Observons qu'en l'espèce, la précision des éléments fournis par le comptable et le caractère exprès de sa demande tendant à sa propre constitution en débet ne font pas de doute ; que, de même, le défaut de caractère libératoire du paiement en cause est établi par l'agent comptable lui-même ainsi que l'existence d'un déficit précisément défini dans la caisse du CNASEA ; qu'apparaissent donc remplies les conditions précédemment énoncées pour la mise en œuvre d'une solution comparable à celle dégagée par l'arrêt susmentionné du 20 décembre 1957 ;

Pensons, en conséquence, que sous réserve que soient explicitement rappelées dans sa décision ces circonstances très inhabituelles dans la procédure de jugement des comptes, la Cour pourrait, par des dispositions immédiatement définitives, constituer M. Yves Reynaud débiteur de la somme de 2 556,86 €, cette somme portant intérêt à compter du 19 septembre 2001, date du paiement irrégulier.

(39) Cette seconde décision est toutefois moins topique que la première citée dans la mesure où le comptable concerné avait été constitué précédemment débiteur envers le Trésor Public par arrêté ministériel après la découverte par une inspection administrative de détournements dont il avait fait ensuite l'aveu.